

UNIVERSIDAD DE LAS AMERICAS

MAESTRIA EN DESCENTRALIZACION Y DESARROLLO LOCAL

**FORTALECIMIENTO DE LA GESTION DEL SERVICIO
DE ASEO Y DISPOSICION DE DESECHOS EN EL
MUNICIPIO DE MEJIA/MACHACHI**

MILTON TAPIA CAMPAÑA

2003



**UNIVERSIDAD DE LAS AMERICAS
UDLA - GTZ**

MAESTRIA EN DESCENTRALIZACION Y DESARROLLO LOCAL

TESIS DE GRADO:

**FORTALECIMIENTO DE LA GESTION DEL SERVICIO DE ASEO Y
DISPOSICIÓN DE DESECHOS EN EL MUNICIPIO DE
MEJIA / MACHACHI**

Participante: **MILTON TAPIA CAMPAÑA**

Quito, septiembre del 2003

DEDICATORIA

**A Mercedes, Milton Andrés y Carlos Eduardo
Por su comprensión y apoyo constante,
Por compartir los desafíos de la vida
y los esfuerzos de cada día.**

AGRADECIMIENTO

A Rudolf Wasem, por la confianza y apoyo con el cofinanciamiento, que hizo posible ser parte de este programa.

A Aldemar Puentes, que con su experiencia y entusiasmo, brindó la orientación necesaria

A la Municipalidad de Mejía, a los miembros de la Comisión de Servicios Públicos y al Director de Servicios Municipales y Medio Ambiente, que mantuvieron su voluntad y decisión para iniciar el cambio.

INDICE**I INTRODUCCION**

<u>CAPITULO 1</u> PRESENTACIÓN DEL PROBLEMA Y DIAGNOSTICO DEL ENTORNO ACTUAL	1
1.1 Antecedentes	2
1.2 Identificación del Problema	7
1.3 Razones por las cuales se escogió el tema	13
<u>CAPITULO 2</u> DEFINICION , HIPOTESIS y OBJETIVOS	15
2.1 Delimitación del Tema	16
2.2 Relación del tema y su importancia conceptual con la descentralización y el desarrollo local, en su ámbito nacional y regional.	16
2.3 Presentación de Hipótesis	18
2.4 El PC y sus Objetivos	19
II DESARROLLO DEL PROYECTO DE CAMBIO	
<u>CAPITULO 3</u> DEFINICION DEL PC y FASES DEL PROCESO	22
3.1 Los inicios del PC	23
3.2 Como se abordó el desarrollo del PC	25
3.3 ¿Qué elementos fueron incorporados?	25
3.4 Experiencias en términos de actores y el proceso	33
<u>CAPITULO 4</u> MARCO CONCEPTUAL - CONCEPTOS UTILIZADOS	35
4.1 Principales enfoques	36
4.2 Metodología y herramientas utilizadas	36
4.3 El asesoramiento	37

	Indice
III CONCLUSIONES	
<u>CAPITULO 5 CONCLUSIONES Y REFELEXIONES</u>	39
5.1 Impacto del PC en el entorno	40
5.2 Aprendizaje como Agente de Cambio	40
5.3 Reflexiones sobre el proceso de aprendizaje en la formulación y aplicación del PC	41
5.4 Recomendaciones	41
 BIBLIOGRAFIA	 45
 ANEXOS	 46

RESUMEN EJECUTIVO

En el sector de saneamiento a nivel nacional, la tasa de cobertura poblacional del servicio de recolección y disposición de desechos sólidos en las zonas urbanas del país, es mayor al 50% en el 77% de los municipios e inferior al 50% de la población en el 13% de los municipios, la disposición de la basura, como práctica generalizada, en botaderos a cielo abierto es en el 56%, o la disposición en ríos, quebradas y terrenos en el 16%. El confinamiento en rellenos sanitarios, que es la práctica más recomendable, sólo ocurre en el 18% de los municipios.

El subsidio al usuario, que las municipalidades están asumiendo por concepto del costo del servicio, en promedio, es del 80% del costo del servicio.

En resumen, el servicio de recolección y disposición de los desechos sólidos en los municipios ecuatorianos es subsidiado casi totalmente por las municipalidades, que disponen las basuras de manera antitécnica a costa de su desfinanciamiento, generando condiciones de insalubridad en la población.

Estos síntomas negativos de la situación del servicio de Aseo, Recolección, Transporte y Disposición Final de los Desechos Sólidos se repite en el cantón Mejía, siendo deficitario en el aspecto operacional con una tasa de cobertura del 46% en el barrido y aseo de calle, déficit de recolección en el cantón del 45% y del 28% en el área urbana consolidada, inadecuada disposición de los desechos a cielo abierto; comercialmente registra el 54,14% de usuarios del servicio de Recolección que no son facturados, mantiene un rezago tarifario del 100% frente al gasto por tonelada incurrido en el servicio, la eficiencia en la recaudación es del 84%, esta está vinculada al servicio de agua potable; en el aspecto financiero el servicio no es autocosteable déficit del 97%.

Contenido del Documento

Se presenta una síntesis del desarrollo del proceso que tuvo el proyecto de cambio en la municipalidad de Mejía para lograr la autocosteabilidad del servicio con la finalidad de garantizar la sostenibilidad servicio de Aseo Urbano y Manejo de los Desechos Sólidos de la ciudad de Machachi como una estrategia previo a la implementación de la Empresa Municipal de Aseo como alternativa de gestión para mejorar los niveles de eficiencia y eficacia en prestación de este servicio.

El documento se presenta en cinco capítulos:

- El primero, presenta un marco general sobre la problemática a nivel nacional y local del manejo de los desechos sólidos, se proporciona datos estadísticos sobre porcentaje de cobertura de este servicio en diferentes municipios del Ecuador, sobre las diferentes formas de disposición final de los sólidos, así

como del grado de desfinanciamiento que sufre este servicio. Se presenta un amplio diagnóstico sobre las condiciones de prestación del servicio de Aseo, Recolección, Transporte y disposición final de los desechos sólidos en el cantón Mejía, identificando los problemas en el área administrativa, operacional y financiero. Se realiza una presentación de la principal legislación existente a nivel nacional y local para el manejo de los desechos sólidos.

- En el segundo, se hace una introducción al Proyecto de Cambio, PC, enmarcado dentro del tema de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios, relacionando con la formulación de las Alternativas de Gestión orientadas a mejorar los niveles de eficiencia, la mejora en la calidad de los servicios, la racionalización de los costos y el fortalecimiento financiero de los mismos.

Se hace una definición de los elementos básicos para lograr la sostenibilidad de los servicios y la importancia de la prestación de servicios de calidad como una estrategia para promover el desarrollo local desde las municipalidades; así como el cambio de visión municipal para enfrentar las nuevas competencias delegadas desde el Gobierno Central por los procesos de modernización y descentralización.

Se plantea las hipótesis del PC, descritas como que si no se fortalece financieramente el servicio de aseo y tratamiento de los desechos sólidos, no es posible superar los problemas operativos del servicio ni recomendable implementar un nuevo modelo de gestión; la voluntad política para el cambio se mide cuando se adoptan decisiones políticas con fuertes efectos sobre la población o grupos de clientes; y, para garantizar la reinversión de los nuevos ingresos recaudados por la prestación del servicio se debe acompañar de un nuevo modelo de gestión.

Finalmente se plantea el objetivo del PC que es lograr la autocosteabilidad del servicio con la finalidad de garantizar la sostenibilidad servicio de Aseo Urbano y Manejo de los Desechos Sólidos de la ciudad de Machachi.

- En el tercero, se hace una descripción del PC y las fases del proceso desarrollado, detallando como fueron sus inicios, las primeras intervenciones, los elementos que se incorporaron, las reflexiones y las experiencias en cuanto a los actores, sobre los resultados esperados, cuales fueron los factores de éxito y obstáculos identificados durante el desarrollo del PC.
- El cuarto, describe los principales enfoques que se dio al desarrollo del PC, se hace una descripción de la metodología y herramientas que como agente de cambio o asesor se utilizaron para resolver controversias y conseguir acuerdos; y por último se indica sobre el asesoramiento que se brindó como agente de cambio para el logro de los resultados.

- El quinto, el último capítulo, contiene las conclusiones y reflexiones, describiendo cual fue el principal impacto que se logró con el PC, listando los aciertos y desaciertos, es decir el saber el conocimiento adquirido como agente de cambio; y por último las reflexiones y recomendaciones sobre el proceso de aprendizaje de la formulación y aplicación del PC.

CAPITULO 1

PRESENTACIÓN DEL PROBLEMA Y DIAGNOSTICO DEL ENTORNO ACTUAL

En este capítulo, se presenta el marco general sobre la problemática a nivel nacional y local del manejo de los desechos sólidos, se proporciona datos estadísticos sobre porcentaje de cobertura de este servicio en diferentes municipios del Ecuador, sobre las diferentes formas de disposición final de los sólidos, así como del grado de desfinanciamiento que sufre este servicio. Se presenta un amplio diagnóstico sobre las condiciones de prestación del servicio de Aseo, Recolección, Transporte y disposición final de los desechos sólidos en el cantón Mejía, identificando los problemas en el área administrativa, operacional y financiero. Se realiza una presentación de la principal legislación existente a nivel nacional y local para el manejo de los desechos sólidos.

1.1 ANTECEDENTES

El inadecuado manejo de los desechos sólidos amenaza las fuentes de agua subterráneas, la salud de las comunidades, las cuencas hidrográficas y la calidad de los ríos y lagos.

Sin embargo, la solución a este problema, un manejo integral de los desechos sólidos, resulta bastante complejo. Lo que generalmente es un tema clave ante la opinión pública, el tratamiento final de la basura, luego de recolectada y transportada, es apenas una pequeña parte del esfuerzo que debe abocarse a todo el ciclo desde el almacenamiento, recolección, transporte, separación, reciclaje-reuso, compostaje, reincorporación en la tierra o disposición final en rellenos sanitarios.

Una gestión integral de los desechos sólidos demanda esfuerzos en el plano local, regional (o metropolitano) y nacional. En cómo articular estos tres niveles, y como incorporar la participación ciudadana, y las iniciativas privadas o empresariales, desde la inversión extranjera hasta las microempresas locales, recae lo complejo de la gestión.

El tratamiento de los residuos en el Ecuador es incipiente, y no existe un concepto eficiente y ecocompatible, en su mayoría los municipios se limitan a una recolección básica en los centros urbanos y un depósito en terrenos inapropiados como quebradas, lechos de ríos, laderas, lo que provoca daños ambientales y enfermedades en la población.

A.- Situación del Manejo de los Desechos Sólidos en los Municipios del Ecuador

La Subsecretaría de Agua Potable y Saneamiento Básico del MIDUVI, realizó encuestas a nivel de los servicios básicos prestados por las municipalidades ecuatorianas, cuyos resultados fueron publicados en la revista Ingeniería Sanitaria y Ambiental, AIDIS / AEISA, de agosto del 2000. En lo que se refiere a los servicios municipales de recolección y disposición de desechos sólidos, de una muestra de 192 municipios (89%), entre los cuales no están incluidos Quito, Loja y San Vicente, se ha podido establecer los siguientes indicadores de la situación actual para las áreas urbanas:

- Respecto a la cobertura poblacional del servicio de recolección y disposición de desechos sólidos en las zonas urbanas del país, la cobertura es mayor al 50% en el 77% de los municipios e inferior al 50% de la población en el 13% de los municipios. En un 10% de cantones, no existe información al respecto:

Región	<50% Población		>50% Población		N/D	
Sierra	5	2.3%	65	30.4%	6	2.8%
Costa	16	7.5%	77	36.0%	3	1.4%
Amazonía	6	2.8%	22	10.3%	11	5.1%
Galápagos	2	0.9%	1	0.5%		0.0%
Subtotal	29	13.6%	165	77.1%	20	9.3%

- La práctica generalizada de disposición de la basura es en botaderos a cielo abierto (56%) o la disposición en ríos, quebradas y terrenos (16%). El confinamiento en rellenos sanitarios, que es la práctica más recomendable, sólo ocurre en el 18% de los municipios.

Región	Relleno		Botadero		Río, Quebr.		Terreno		N/D	
Sierra	16	7.5%	39	18.2%	9	4.2%	4	1.9%	7	3.3%
Costa	14	6.5%	67	31.3%	11	5.1%	2	0.9%	2	0.9%
Amazonía	6	2.8%	13	6.1%	6	2.8%	1	0.5%	13	6.1%
Galápagos	1	0.5%	2	0.9%						
Subtotal	37	17.3%	121	56.5%	26	12.1%	7	3.3%	22	10.3%

- El subsidio al usuario, que las municipalidades están asumiendo por concepto del costo del servicio, es mayor al 50% en el 49% de los municipios, y, menor al 50% del costo del servicio en el 13% de los cantones. El subsidio, en promedio, es del 80% del costo del servicio; no existe información en un 38% de cantones.

Región	<50% Costo servicio		>50% Costo servicio		N/D	
Sierra	11	5.1%	45	21.0%	20	9.3%
Costa	15	7.0%	40	18.7%	44	20.6%
Amazonía	2	0.9%	18	8.4%	19	8.9%
Galápagos		0.0%	2	0.9%	1	0.5%
Subtotal	28	13.1%	105	49.1%	84	39.3%

- Si bien la cobertura poblacional del servicio es superior al 50% en el 77% de los municipios, en un porcentaje similar (72%) la disposición final de los desechos sólidos es técnicamente y ambientalmente inadecuada.
- Por el crecimiento demográfico y el aumento en la producción de basura por habitante, los terrenos de los rellenos sanitarios se saturan y obligan a las municipalidades a buscar otros nuevos, generando fricciones con grupos poblacionales que eventualmente pueden oponerse a la ubicación, y, costos adicionales a la ciudadanía en general y/o a las municipalidades por efecto

de los estudios de ubicación, selección y diseño, así como la implantación posterior, cuando esta se logra.

En resumen, el servicio de recolección y disposición de los desechos sólidos en los municipios ecuatorianos es subsidiado casi totalmente por las municipalidades, que disponen las basuras de manera antitécnica a costa de su desfinanciamiento, generando condiciones de insalubridad en la población.

B.- ANALISIS DE LA NORMATIVA RELATIVA A DESECHOS SÓLIDOS

Con el propósito de dar una visión general de la situación jurídica del tema de los desechos sólidos, a continuación se realiza una descripción de las normas más importantes y su ámbito, que regulan el tema de los residuos.

1.1.1 Competencias nacionales

a. Constitución Política de la República del Ecuador.-

La Constitución es la Carta Fundamental a través de la cual el Estado Ecuatoriano garantiza a las personas el derecho a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado, libre de contaminación y un desarrollo sustentable. Velará para que este derecho no sea afectado y garantizará la preservación de la naturaleza.

En su Art. 249 al referirse a la prestación de servicios públicos dice: "*Será responsabilidad del Estado Ecuatoriano la provisión de servicios públicos de agua potable y de riego, saneamiento, fuerza eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, facilidades portuarias y otros de naturaleza similar. Podrá prestarlos directamente o por delegación a empresas mixtas o privadas mediante concesión, asociación, capitalización, traspaso de la propiedad accionaria o cualquier otra forma contractual de acuerdo con la ley. Las condiciones contractuales acordadas no podrán modificarse unilateralmente por leyes u otras disposiciones*". Esto quiere decir que el Estado Ecuatoriano es responsable de proveer los servicios básicos que se enumeran dentro del artículo 249, pero esta provisión la puede realizar directamente o por delegación a empresas privadas o mixtas, a diferencia de lo que se decía en la anterior carta fundamental, ya que en esta se consagraba que los servicios básicos eran áreas de explotación económica exclusiva de las empresas del Estado y que excepcionalmente se podía delegar a la iniciativa privada.

Otra innovación que trae la actual constitución es que el Estado Ecuatoriano garantizará que los servicios públicos prestados bajo su control y regulación se den conforme a los principios de equidad, universalidad, solidaridad, responsabilidad, accesibilidad, continuidad, eficiencia y calidad y velará para que sus precios y tarifas sean equitativas. Además establecerá los mecanismos para su control en defensa de los derechos del consumidor. El Estado, y las entidades seccionales y las

personas que presten servicios públicos serán responsables civil y penalmente por los daños y perjuicios causados a los habitantes por su negligencia y descuido en la atención de los servicios públicos.

b. Código de la Salud.-

De la recolección y disposición de basuras: Las basuras deben ser recolectadas y eliminadas sanitariamente.

Toda persona está obligada a mantener el aseo de las ciudades, pueblos, comunidades y domicilios en los que vive, estando impedida de botar basuras en los lugares no autorizados a permitir que se acumulen en patios, predios o viviendas.

Toda unidad de vivienda debe contar con un recipiente higiénico para el depósito de la basura, de acuerdo con el diseño aprobado.

Las municipalidades están en la obligación de realizar la recolección y disposición final de basuras, de acuerdo con métodos técnicos.

En los lugares en donde existen servicios de recolección y disposición final de basuras, los habitantes deben hacer uso obligatorio de ellos; y donde no existieren, los particulares utilizarán sistemas adecuados de eliminación de basuras.

Las personas que, de los sitios de disposición final de basuras, deseen recuperar materiales útiles para la industrialización, deben obtener permiso previo de la autoridad de salud.

c. Ley de Gestión Ambiental.-

Principios: La gestión ambiental se sujeta a los principios de solidaridad, corresponsabilidad, cooperación, coordinación, reciclaje y reutilización de desechos, utilización de tecnologías alternativas ambientalmente sustentables y respeto a las culturas y prácticas tradicionales.

El proceso de Gestión Ambiental, se orientará según los principios universales del Desarrollo Sustentable, contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de 1992, sobre Medio Ambiente y Desarrollo.

Por otro lado el Reglamento para la prevención y control de la contaminación ambiental en lo referente al recurso suelo publicado en el Registro Oficial 989 de 30 de julio de 1992, otorga competencia en este sentido al Ministerio de Salud Pública (MSP), y al Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) en materia de prevención y control de la contaminación producida por los desechos sólidos en el suelo.

De acuerdo con este reglamento, en coordinación con las municipalidades y la Comisión de Energía Atómica, en materia de planificación, regulación, normación, limitación y supervisión de los sistemas de almacenamiento, recolección, transporte y disposición final de basuras, en el medio urbano y rural, se debe controlar los desechos de cualquier tipo en tanto constituyan la principal fuente de contaminación de los suelos; y que es necesario racionalizar la generación de desechos sólidos municipales e industriales; e incorporar técnicas y procedimientos para su reuso y reciclaje.

1.1.2 Competencia Municipal

Ley de Orgánica de Régimen Municipal (LORM)

De los fines municipales: Al Municipio le corresponde satisfacer las necesidades colectivas del vecindario, especialmente las derivadas de la convivencia urbana cuya atención no competa a otros organismos gubernativos.

Los fines esenciales del Municipio, de conformidad con esta Ley, son los siguientes:

- Procurar el bienestar material de la colectividad y contribuir al fomento y protección de los intereses locales;
- Planificar e impulsar el desarrollo físico del cantón y sus áreas urbanas y rurales; y,
- Acrecentar el espíritu de nacionalidad, el civismo y la confraternidad de los asociados, para lograr el creciente progreso y la indisoluble unidad de la nación. (Art. 12)

Para el logro de sus fines (Art.14), el Municipio cumplirá las funciones asignadas en esta Ley, preferentemente en forma directa, y por contrato o concesión cuando ello fuere más conveniente.

La Ley Orgánica de Régimen Municipal definió la condición de municipal para la actividad de prestación de los servicios de manejo de basuras y desechos sólidos en los términos del artículo 15, según el cual son funciones del Municipio la "*Recolección, procesamiento o utilización de residuos*" (numeral 3o.).

Por su parte el artículo 163 de la antes señalada ley señala que en materia de servicios públicos, a la administración municipal le compete: *i) Establecer los demás servicios públicos locales a cargo de la municipalidad y en especial los de aseo público, recolección y tratamiento de basuras, residuos y desperdicios, mataderos, plazas de mercado, cementerios,*

servicios funerarios, y organizar el servicio contra incendios donde no estuviere a cargo de instituciones especializadas.

Las disposiciones legales existentes, conformadas por leyes, reglamentos, decretos y ordenanzas, si bien introducen avances en lo relacionado con el establecimiento de una política ambiental, al mismo tiempo han ocasionado dificultades en su aplicación, especialmente en lo que tiene que ver con la determinación de atribuciones y competencias, precisamente por la gran cantidad de normas, expedidas tanto por el gobierno central como por el seccional correspondiente, la reglamentación administrativa no siempre guarda la precisión requerida.

1.2 IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

Información General del Cantón Mejía

En la república del Ecuador, el cantón Mejía está localizado al sur - oriente de la Provincia de Pichincha, limita al norte con el cantón Quito y Rumiñahui, al Sur con los cantones Latacunga y Sigchos de la Provincia de Cotopaxi. Al este con el cantón Santo Domingo y al oeste con el cantón Archidona de la Provincia de Napo; creado mediante decreto ejecutivo el 23 de julio de 1883, su cabecera cantonal y única parroquia urbana es la ciudad de Machachi, cuenta con siete parroquias rurales que son: Aloag, Aloasí, Chaupi, Tambillo, Uyumbicho, Manuel Cornejo Astorga y Cutuglagua.

El aspecto socio-económico del cantón lo caracteriza por ser una zona que genera productos agrícolas, ganaderos y avícolas; se incorpora en los últimos años a la agroindustria especialmente por la producción y exportación de flores y que conjuntamente con la explotación de agua y gas carbónico de fuentes naturales son las principales actividades económicas.

De acuerdo a los datos del último censo del año 2001, el cantón Mejía tiene una población urbana de 12.459 y una población rural de 50.419 habitantes; la superficie total cantonal es de 1.478 Km², su tasa de crecimiento anual cantonal es de 2.7%

El Gobierno local de Mejía cuenta con un Concejo Municipal conformado por el Alcalde y siete Concejales.

1.2.1 El Servicio de Recolección, Transporte y Disposición Final de los Desechos Sólidos Prestado por la Municipalidad de Mejía

1.2.1.1 Referentes históricos.

La historia cuenta de este servicio de recolección de basura en la localidad del Cantón Mejía, específicamente de Machachi, que se inició con

elementos propios de aquellos tiempos, una carreta y dos caballos, los mismos que eran conducidos por personal de la municipalidad en un número de dos personas que realizaban las labores de recolección por todo el poblado, para aquella época (año 1900) era suficiente hasta cuando por el crecimiento demográfico y de la ciudad se procedió a adquirir un pequeño tractor que remplazaría a las acémilas para llevar la carreta. Por los años setenta se adquirió el primer recolector y conjuntamente con el tractor atendían a la comunidad. El aseo de calles en los inicios no se podía dar ya que las calles eran empedradas y lo único que se hacía era una recolección manual de forma ocasional. Los parques, plazas y mercados si eran sujetos de limpieza en forma permanente. Una vez que la ciudad de Machachi fue cambiando sus vías por calzadas adoquinadas se fue implementando en forma permanente el aseo y barrido de calles.

En el momento que se adquirieron los recolectores se decidió ampliar la recolección a las parroquias rurales, incluso el tractor pequeño se destinó para la parroquia Cornejo Astorga para que este sector sea atendido con el servicio de recolección. Esta maquinaria dejó de operar hace unos cuatro años aproximadamente sustituyéndose luego por un recolector para esta población.

1.2.1.2 Características del Servicio

El servicio de Aseo y Recolección de Desechos Sólidos se circunscribe al área urbana de la ciudad de Machachi, su cabecera cantonal, y a las áreas urbanas de las siete parroquias rurales, y es prestado directamente por la municipalidad a través de la Dirección de Servicios Públicos y Medio Ambiente.

a. Aspectos Administrativos

El servicio Aseo Público y Recolección de Basura para el Cantón Mejía se reglamenta mediante ordenanza que aprobó el Concejo Municipal el 4 de enero de 1985.

En el año 1994 se dictó una reforma a la ordenanza antes mencionada, en la que se cambia la estructura tarifaria y se indexa al salario mínimo vital en porcentajes de acuerdo al sector al que pertenezca, sea residencial, comercial, industrial, etc.. Al momento se está aplicando una tasa de USD\$ 0,04 ctvs. de dólar a cada usuario por mes. La recaudación se la realiza a través de las cartas de consumo de agua.

Administrativamente el servicio se cuenta con una Dirección de Servicios Públicos y Medio Ambiente, la misma que responde de la gestión al Alcalde y Concejo Municipal. Tiene libertad y apoyo de la Alcaldía en la toma de decisiones.

La Dirección de Servicios Públicos y Medio Ambiente tiene bajo su responsabilidad las siguientes Areas: Medio Ambiente, Agua potable y Alcantarillado, Mantenimiento de Parques y Jardines, Aseo de Calles, Mercados, Cementerio y Servicio de Rastro (Camal).

El recurso humano asignado a esta Dirección para desarrollar todas las funciones indicadas, entre empleados y trabajadores es de 72 personas que representa el 34% del total municipal (212); el Director y una secretaria cumplen funciones generales; de los 70 restantes, 26 desarrollan actividades en el Mercado, Camal, Cementerio y Agua Potable y Alcantarillado, y para el servicio de Aseo y Recolección están las otras 34 personas, de las cuales un empleado cumple las funciones de Coordinador para el aseo y recolección y el equipo de trabajadores está compuesto por 33 personas: 7 chóferes, 1 operador de tractor, 10 jornaleros de barrido y 11 jornaleros de recolección. Adicionalmente existen 4 trabajadores ocasionales de los cuales 1 es guardián del botadero y 3 realizan labores de barrido especialmente en parques o jardines.

La capacidad técnica del personal de esta Dirección es bajo existen únicamente dos profesionales: un Ing, Sanitario que ocupa el cargo de Director y el Médico Veterinario. El 81% de los trabajadores municipales pertenecen al Sindicato de obreros, esta situación afecta la productividad y el control, debido a la influencia del Comité mixto obrero que interviene para limitar algunas medidas disciplinarias y de cambios propuestos par el mejoramiento de los rendimientos.

b. Aspectos Operativos

Aseo y barrido.- Esta operación se realiza todos los días en cinco sectores que cubren el área urbana consolidada, plazas y mercados de Machachi, en esta actividad participan 10 obreros distribuidos en 11.86 Km (54%) de los 21.9 Km de vías con capa de rodadura adoquinada y empedrada, estableciéndose como déficit el 46%.

Del análisis realizado respecto al rendimiento de los barrenderos, se obtuvo en promedio 1.5 Km/hombre/día, lo cual es muy bajo si tomamos como referencia el parámetro de 3 Km/hombre /día.

Recolección.- El servicio de recolección se ejecuta durante 5 días a la semana (de lunes a viernes), con 11 jornaleros dispuestos en: 2 recolectores de 14 yardas cúbicas, 2 de 8 yardas cúbicas, 2 volquetes de 5 metros cúbicos c/u, una camioneta y una cargadora.

En cada recolector participan 3 operarios (dos canasteros y el chofer), a excepción del recolector No 8 en el que se disponen 4 operarios, la camioneta trabaja con el chofer y un ayudante; en el sistema de

recolección de plazas y mercados participan un chofer, un operador y dos ayudantes.

De acuerdo al diseño de rutas en todos los barrios del área urbana de Machachi, la recolección tiene una cobertura del 90%; sin embargo a pesar de tener un buen nivel de cobertura es importante comentar que la frecuencia diaria de recolección de cinco días a la semana encarece totalmente el servicio y hace que las operaciones sean económicamente insostenibles, aún más cuando no pagan o pagan la mínima cantidad de 4 centavos, valor que está muy por debajo de lo requerido como tasa real para la recolección y disposición final de basura.

En las parroquias rurales de Aloag, Cutuglahua, Aloasí y Tambillo son atendidas dos días a la semana, mientras que las parroquias de Uyumbicho, El Chaupi, Cornejo Astorga (Tandapi) reciben este servicio una vez por semana, con los 2 recolectores y una camioneta.

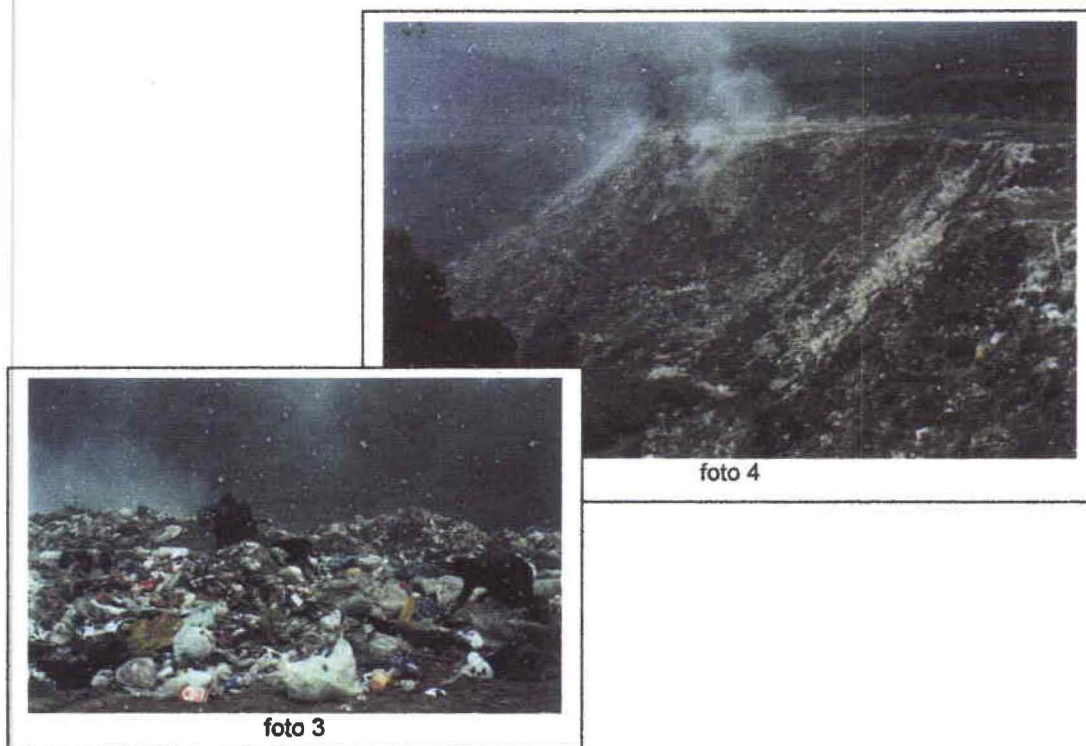
Se estimó que existe una producción diaria de basura de 21.50 Ton/día, de las, operativamente están en capacidad de recoger 12.74 toneladas de basura diaria en todo el cantón, presentándose un déficit de 8.76 ton/día. Se estima que los desechos que no son recolectados van a parar a quebradas, botaderos a cielo abierto y otros lugares inadecuados.

Se ha dispuesto lugares en la ciudad a los cuales los habitantes acuden para acumular las fundas con basura, no necesariamente en contenedores, lugares que se les a denominado "hacinamientos" y en estos sitios las volquetas efectúan la recolección, como se puede observar en las fotos 1 y 2



Disposición final.- Toda la basura recolectada en la ciudad de Machachi es transportada hasta el botadero a cielo abierto ubicado en el sector de Romerillos, a 12 Km de Machachi, en la margen derecha de la vía Quito Ambato, en una quebrada de aproximadamente 50 metros de profundidad, conduce un caudal mínimo en época de verano, pero en invierno el caudal es considerable..

Este botadero presta servicio alrededor de 25 años y como se puede observar, fotos 3 y 4, no cumple con las normas mínimas de salubridad.



Para controlar el acceso al sitio del relleno existe un guardián que labora de lunes a viernes, se dispone de un tractor D4 Bull-Dosser para remover la basura depositada hacia los bordes de la quebrada, para que por gravedad se deslice ladera abajo.

c. Aspecto Financiero del Servicio

Para establecer los gastos reales incurridos por el servicio se tomaron en consideración algunos aspectos administrativos de la Dirección de Servicios Municipales, referentes al aporte real de su personal con relación al servicio de desechos sólidos, se estima que el Director dedica el 30% de su tiempo a esta labor, tiene el apoyo de una secretaria, la misma que dedica de su tiempo en un 25% a este servicio, un Coordinador que está a tiempo completo para este servicio, así como los 33 trabajadores, y adicional un operador del tractor, el mismo que se ha establecido con una participación del 60%.

Estado de Ingresos y Egresos del Servicio de Desechos Sólidos.- El análisis de situación de los ingresos y egresos se realizó a los últimos tres años (2000/01/02) pero solo se indicarán los datos del último año inmediato anterior, en dólares americanos:

INGRESOS:	4,391
Recolección basura (títulos)	3,758
Recolección basura (especies)	633
EGRESOS	129,874
Gasto Corriente	111,035
Remuneraciones	79,866
Sueldo empleados	6,846
Sueldos trabajadores	73,020
Viáticos y subsistencias	738
Servicios	232
Energía eléctrica	151
Teléfonos	81
Bienes de Uso y Consumo	30,199
Vestuario y prendas	3,540
Combustible y Lub.	15,165
Materiales de oficina	143
Materiales de aseo	580
Mantenim. Mueb. Y equi.	50
Herramientas	323
Rep. Acce. Y Mant.	10,398
Depreciación Mueb. Equip. Vehic.	18,839
DÉFICIT / SUPERÁVIT	- 125,483

El gasto de remuneraciones es el de mayor incidencia 72% del gasto corriente. El rubro de Bienes de Uso y Consumo alcanza el 28%, gasto que está compuesto mayormente por combustible, lubricantes, repuestos, accesorios y mantenimiento. Se evidencia con estos porcentajes un alto gasto para el mantenimiento de los recolectores, así como un alto gasto de combustibles debido al bajo rendimiento del Kilómetro recorrido por galón de combustible, en promedio se registra un consumo de 3 Km / galón de combustible.

d. Principales Indicadores de Gestión al 2002

A manera de resumen de los principales problemas identificados en el diagnóstico de este servicio en los aspectos operativos, administrativos, financieros y de comercialización, a continuación se presentan los principales indicadores de gestión, describiendo para cada uno su estándar, la relación de cálculo y la situación actual:

Indicador/ Estándar	Relación	Situación Actual
Situación financiera del servicio. Superávit	Ingresos/Gastos	Déficit del 97%
Elegibilidad o solvencia Estándar: Mayor a 1	Ingreso cte./Gasto cte	0.033 centavos por dólar de gasto
Autosuficiencia mínima	Mayor al 100%	5%
Rezago Tarifario	0%	100%
Peso de las remuneraciones		72%
Rendimiento barrenderos	3 a 4 Km/hombre	1.04
Rendimiento recolecc. (día)	2 a 3 ton/trabajad.	0.78 ton/ trab.
Rendimiento recolectores	6 a 8 ton/vehículo	2.87
Cobertura del Servicio de Aseo y barrido en Machachi. Estándar: Tendiente al 100%	Kilómetros barridos/ Total kilómetros por barrer.	13,56/ 23,80 56,97%
Cobertura de recolección Cantonal. Estándar: tendiente al 100%	Toneladas basura recogidas/ Total de basura producida.	12,74 /31,38 40,60%
Eficiencia Facturación recolección Estándar: tendiente al 100%	No usuarios facturados/ Total usuarios.	4 124/8 992 45,86%
Eficiencia en la recaudación Estándar: superior al 80%	Valor recaudado / Valor facturado.	84% igual al agua

Los distintos porcentajes obtenidos en facturación nos muestra un problema existente para la recuperación de valores por el servicio de recolección que el Municipio de Mejía presta a todas las parroquias, realizándose la emisión únicamente para las parroquias de Machachi y Aloasí. El déficit es de 54,14%.

Importante recalcar que al momento se está aplicando un único valor como tarifa para el Servicio de Aseo y Recolección de Desechos Sólidos que es de USD 0,04 para todos los sectores: residencial, comercial. Tarifa que no guarda relación alguna con los costos del servicio, convirtiéndose en una causa clave del déficit financiero.

La situación comercial se ve agravada cuando las empresas a las que se presta el servicio con un alto costo y una mínima tarifa por el servicio se constituyen en una carga financiera y la municipalidad al no ejecutar el cobro esta fomentando una política de no pago en los usuarios, pues estas presentan una morosidad de hasta 33 meses.

1.3 RAZONES POR LAS CUALES SE ESCOGIO EL TEMA

El diagnóstico descrito sobre la prestación del servicio de Aseo y Recolección de los desechos sólidos en el cantón Mejía, es una situación que se repite en la mayoría de las municipalidades ecuatorianas en donde el servicio de recolección y disposición de los desechos sólidos es

deficitario en cuanto a cobertura y subsidiado casi totalmente por las municipalidades, que disponen las basuras de manera antitécnica a costa de su desfinanciamiento, generando condiciones de insalubridad y marginalidad en la población.

Frente a esta situación es imperativo apoyar en la solución de esta problemática a través de proponer en las municipalidades cambios en la gestión de este servicio que permita mejorar los niveles de eficiencia, la autocosteabilidad del servicio, la generación de ahorros para nuevas inversiones, el mejoramiento de la calidad del servicio y la eliminación del subsidio de la municipalidad y sobre todo solucionar los problemas de gestión identificados en el diagnóstico.

CAPITULO 2

DEFINICIÓN, HIPOTESIS Y OBJETIVOS

En el presente capítulo, se hace una introducción al Proyecto de Cambio, PC, enmarcado dentro del tema de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios, relacionando con la formulación de las Alternativas de Gestión orientadas a mejorar los niveles de eficiencia, la mejora en la calidad de los servicios, la racionalización de los costos y el fortalecimiento financiero de los mismos.

Se hace una definición de los elementos básicos para lograr la sostenibilidad de los servicios y la importancia de la prestación de servicios de calidad como una estrategia para promover el desarrollo local desde las municipalidades; así como el cambio de visión municipal para enfrentar las nuevas competencias delegadas desde el Gobierno Central por los procesos de modernización y descentralización.

Se plantea las hipótesis del PC, descritas como que si no se fortalece financieramente el servicio de aseo y tratamiento de los desechos sólidos, no es posible superar los problemas operativos del servicio ni recomendable implementar un nuevo modelo de gestión; la voluntad política para el cambio se mide cuando se adoptan decisiones políticas con fuertes efectos sobre la población o grupos de clientes; y, para garantizar la reinversión de los nuevos ingresos recaudados por la prestación del servicio se debe acompañar de un nuevo modelo de gestión.

Finalmente se plantea el objetivo del PC que es lograr la autocosteabilidad del servicio con la finalidad de garantizar la sostenibilidad servicio de Aseo Urbano y Manejo de los Desechos Sólidos de la ciudad de Machachi.

2.1 Delimitación del Tema

A mediados del año inmediato anterior, la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, AME, realizó el estudio sobre "Formulación de una Alternativa de Gestión para el Manejo de los Desechos Sólidos y Aseo Urbano de la Ciudad de Machachi", cabecera cantonal del cantón Mejía. Los resultados de este proyecto, Diagnóstico y Propuestas de Alternativas, fueron presentados en dos ocasiones en sesiones de Concejo, con presencia de todos sus miembros y de los directores departamentales, en estas, existió un acuerdo total en que había que cambiar la modalidad de administración y prestación del servicio; la alternativa considerada como viable de implantarse de acuerdo a los resultados auscultados y a las expectativas generadas en la presentación del estudio por parte del concejo municipal, que facilitaría alcanzar los parámetros de eficiencia y eficacia, esta dada con la creación y puesta en marcha de una Empresa Municipal que sea la responsable de la prestación del servicio de desechos sólidos.

A pesar de estar decidida la modalidad de gestión a implantarse, Empresa Municipal de Aseo, para mejorar la prestación del servicio en las fases de barrido, recolección, transporte y disposición final, se ha propuesto estratégicamente, primero trabajar en la recuperación de los costos de prestación de este servicio, para lo cual es necesario definir los nuevos valores para determinar la tasa a cobrarse a los usuarios por la prestación de este servicio, establecer nuevas políticas de recaudación y proponer una nueva reglamentación y base legal a través de la formulación de una nueva ordenanza para la administración y prestación del servicio que garantice lograr el autofinanciamiento del servicio. Mi PC está dirigido a apoyar este proceso.

2.2 Relación del Tema y su importancia conceptual con la descentralización y el desarrollo local, en su ámbito nacional y regional

De manera general en la mayoría de las municipalidades del Ecuador los servicios básicos de agua potable y saneamiento no pueden ser sostenibles si continúan dependiendo por completo de las subvenciones del Gobierno Central para sufragar los costos de operación, mantenimiento y reposición, el sector público no ha podido ni puede generar suficientes recursos de inversión para construir la infraestructura requerida y para atender las necesidades crecientes de la comunidad en materia de agua y saneamiento.

El crecimiento continuo de las poblaciones urbanas y rurales genera una demanda cada vez mayor de agua potable y de saneamiento, la escasez permanente de recursos especialmente financieros, del estado y en las municipalidades, y la incapacidad para ampliar la cobertura y mejorar la calidad de estos conducen a perturbaciones en la prestación de estos servicios, al deterioro de los recursos hídricos y del equipamiento e infraestructura.

Lo anterior se agrava aún más por la disparidad entre recursos, necesidades y bajo nivel de ingresos, lo que hace que, en la mayoría de las situaciones, los usuarios no puedan sufragar directamente todos los costos por la prestación de estos servicios.

Ante esta problemática surge como alternativa, dentro del proceso de modernización del Estado, la desmonopolización y privatización de las actividades económicas y servicios públicos que tiene a su cargo los gobiernos seccionales mediante la delegación total o parcial, o la transferencia definitiva al sector privado, pudiéndose adoptar, para este proceso, cualesquiera de las formas jurídicas previstas en la Ley de Modernización.

Es un hecho cada vez más aceptado que, en muchos países, los monopolios públicos de infraestructura, servicios sociales y otros bienes y servicios tienen pocas posibilidades de ser eficaces. Al mismo tiempo, las nuevas tecnologías y sistemas de organización han creado nuevas oportunidades para que proveedores privados competitivos participen en actividades hasta ahora reservadas al sector público.

Entendemos la descentralización como un proceso de delegación del poder político, administrativo y fiscal hacia los niveles subnacionales elegidos localmente con el propósito de acercar al gobierno hacia la población, mejorar la eficiencia y la eficacia en la provisión de los servicios, buscar la equidad y profundizar la democracia al incorporar a la población en la toma de decisiones.

El rol de los gobiernos locales ha cambiado sustancialmente en los últimos años, de simples administradores de tributos y ejecutor de obras y prestador de servicios, ahora se proyecta como promotor del desarrollo local, de igual manera las transferencias de competencias del Gobierno Central hacia las municipalidades del país se ha ido incrementando, como producto del proceso de descentralización que está llevando adelante el estado ecuatoriano, a pesar de que en la mayoría de los casos la gestión municipal sea deficiente.

Un elemento fundamental dentro de este proceso de cambio y de visión de los municipios es el manejo eficaz y eficiente de los servicios públicos como agua, alcantarillado, aseo público y recolección de basura, mercados, camales, cementerios, terminales terrestres, vías, salud, educación.

Esta nueva visión municipal hace necesario incursionar en la formulación de proyectos de Alternativas de Gestión que deberán prever no solo el cambio de modelo organizativo sino el incremento de cobertura o mejora en la calidad de los servicios, la racionalización de los costos y el fortalecimiento financiero de los mismos. "Un cambio organizacional que no se traduzca en incremento de la productividad y mejora en la calidad de los servicios

ofrecidos a los clientes, no tiene sentido ni merecería el esfuerzo de realizarlo"¹.

El marco normativo para la modernización de los servicios está integrado por una legislación amplia pero no taxativa ni exclusiva para las municipalidades en todos los casos y cuyas piezas fundamentales son las siguientes: La Constitución vigente desde agosto de 1998; la Ley de Modernización del Estado, Privatización y prestación de Servicios Por parte de la Iniciativa Privada (diciembre de 1993); la Ley Orgánica de Régimen Municipal, la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, la Ley especial de Distribución del 15% (marzo 20 de 1997); la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social (octubre de 1997), el régimen de contratación; las Leyes Trole I y Trole II¹.

2.3 Presentación de Hipótesis

Dadas las condiciones actuales para la prestación del servicio de barrido y recolección de los desechos sólidos en Machachi, que es ineficiente, por la falta de recursos económicos, principalmente, que no permite mantener los vehículos y equipos en buenas condiciones y en número necesario, se ha planteado la necesidad de implantar una nueva Alternativa de Gestión para la prestación eficiente de este servicio; de acuerdo al estudio realizado para la identificación y formulación de este modelo de gestión el concejo municipal mantiene un consenso para la constitución de la Empresa Municipal de Aseo de Mejía; pero considero importante que el simple hecho del cambio de gestión, por si solo, no será una verdadera solución, ya que políticamente no es muy complicado crear la Empresa; pero si es más complicado y requiere de mayor apoyo y decisión política la actualización, la aplicación y el cobro de una tasa real por la prestación de este servicio, que permita superar el déficit tarifario del 94% que se mantiene actualmente; por esta razón mi propuesta apunta primero a fortalecer financieramente este servicio, el cumplimiento de este objetivo, permitirá disponer de los recursos financieros necesarios y facilitará la reestructuración administrativa a través de la implantación del nuevo modelo de gestión.

Se plantean las siguientes hipótesis para el PC de Nueva gestión del servicio de Aseo y recolección de los desechos Sólidos de la municipalidad de Mejía:

- 2.3.1 Si no se fortalece financieramente el servicio de aseo y tratamiento de los desechos sólidos, no es posible superar los problemas operativos del servicio ni recomendable implementar un nuevo modelo de gestión.

¹ Aldemar Puentes. Guía para el Análisis de Alternativas de Gestión de Servicios Públicos Municipales. 2001

2.3.2 La voluntad política para el cambio se mide cuando se adoptan decisiones políticas con fuertes efectos sobre la población o grupos de clientes.

2.3.3 Para garantizar la reinversión de los nuevos ingresos recaudados por la prestación del servicio se debe acompañar de un nuevo modelo de gestión.

2.4 El PC y sus objetivos

Para establecer una mejor relación entre las hipótesis formuladas, el PC y sus objetivos, a manera de resumen voy a presentar nuevamente los principales problemas que se identificaron en el diagnóstico elaborado al servicio de Aseo y Tratamiento de los Desechos sólidos en el cantón Mejía:

Aspectos Operativos

- Existe déficit de cobertura del 46% en el barrido y aseo de calle
- Déficit de recolección de basura en el cantón del 45%.
- Déficit en la recolección de basura del 28% en el área urbana consolidada.
- Déficit de cobertura de recolección del 77% en las parroquias rurales
- Alto riesgo de contaminación ambiental en la disposición final. Romerillos contamina a las aguas del río

Aspectos Comerciales

- El 54,14% de usuarios del servicio de Recolección no son facturados
- Existe rezago tarifario del 100% frente al gasto por tonelada incurrido en el servicio.
- La eficiencia en la recaudación es del 84%, esta está vinculada al servicio de agua potable.

Aspectos Financieros

- Déficit del 97% en el 2001
- El servicio no es autocosteable

Aspectos Organizacionales

- Deficiente gestión administrativa, operativa, comercial y financiera del servicio.

2.4.1 Objetivo Global:

La municipalidad de Mejía mejora las condiciones ambientales a través de una gestión eficiente y eficaz del servicio de Aseo Urbano y Recolección de los Desechos Sólidos.

2.4.2 Objetivo del Proyecto

Lograr la autocosteabilidad del servicio con la finalidad de garantizar la sostenibilidad servicio de Aseo Urbano y Manejo de los Desechos Sólidos de la ciudad de Machachi

2.4.3 Resultados

R.1. La municipalidad aplica una nueva estructura tarifaria que permite autofinanciar la Gestión del servicio mejorando los niveles de eficiencia y eficacia bajo criterios empresariales.

Actividades:

- 1.1 Prepara nueva estructura tarifaria en relación con los costos de eficiencia del servicio
- 1.2 Preparar proyecto de reforma a la ordenanza para aplicación nueva tasa por la prestación del servicio.

R.2. Mejorar los niveles de facturación del 54% al 90% de los usuarios atendidos con el servicio de aseo urbano y manejo de desechos sólidos.

Actividades:

- 2.1 Depurar catastro de usuarios para dejar solo a usuarios reales del servicio
- 2.2 Elaboración de Convenio con Empresa Eléctrica Quito para recaudación de tasas por servicio de basura
- 2.3 Gestionar firma y aplicación del Convenio

R.3. Nueva estructura organizacional para la gestión del servicio definida.

Actividades:

- 3.1 Revisar las Alternativas planteadas en el Estudio de Alternativa de Gestión realizado por AME en mayo del 2002
- 3.2 Concertar nueva estructura administrativa
- 3.3 Preparar proyecto de ordenanza de Nueva estructura organizacional para la gestión del servicio definida.

3.4 Gestionar aprobación de la Nueva Alternativa

R.4. Aspectos operativos del servicio mejorados.

Actividades:

4.1 Identificar acciones operativas para el mejoramiento.

4.2 Formular Plan de Acciones Inmediatas y de mediano plazo

El cumplimiento de todas las actividades aquí descritas para cada resultado tomó mayor tiempo al disponible para la realización del PC, por lo cual creo necesario hacer relación con lo descrito en el numeral 2.1, delimitación del tema, para dejar explícito el alcance al que se llegará durante el desarrollo del PC.

Básicamente, durante el PC, por la limitación del tiempo, se desarrolló las actividades correspondientes a los resultados uno y dos, éstas por ser las más prioritarias para el logro del objetivo, existiendo además el riesgo de no concluir las totalmente ya que estuvieron sujetas al manejo del tiempo por otras instancias que tienen su propia dinámica, como fue el caso de la aprobación del proyecto de ordenanza, con las nuevas tasas, en primera y segunda instancia por parte del Concejo Municipal y su publicación posterior en el Registro Oficial, una vez que exista visto bueno del Ministerio de Economía y Finanzas; de igual forma es en la firma con la Empresa Eléctrica del convenio para la recaudación de la nueva tasa, este debe ser conocido y aprobado por el Directorio de dicha Empresa.

Las otras actividades correspondientes a los resultados tres y cuatro si bien es cierto, por el tiempo disponible para el PC, no se las ha podido ejecutar, pero han quedado encaminadas para ser desarrolladas posteriormente y una de las formas puede ser solicitando apoyo técnico a la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas.

Existen otros aspectos, que no fueron considerados dentro del plan del PC, como es la participación comunitaria en la definición y negociación de las nuevas tasas, pero si han fueron objeto de análisis dentro de las acciones desarrolladas y de hecho se debe desarrollar este proceso, pero al momento no se lo realizó bajo la consideración de que el mal manejo de los desechos sólidos en la ciudad es un problema de higiene y de mala imagen permanente y muy visible para la ciudadanía, por lo cual hay suficiente interés por parte de ella en que se solucione estos problemas y que se mejore la prestación de este servicio.

CAPITULO 3

DESCRIPCIÓN DEL PC y FASES DEL PROCESO

En este capítulo se hace una descripción del PC y las fases del proceso desarrollado, detallando como fueron sus inicios, las primeras intervenciones, los elementos que se incorporaron, las reflexiones y las experiencias en cuanto a los actores, sobre los resultados esperados, cuales fueron los factores de éxito y obstáculos identificados durante el desarrollo del PC.

3.1 Los inicios del PC

Como ya se indicó en el capítulo anterior, de acuerdo al estudio realizado por La Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, AME, en marzo del 2002, sobre la Formulación de una Alternativa de Gestión para el Manejo de los Desechos Sólidos y Aseo Urbano de la Ciudad de Machachi, en él, luego de analizar algunas alternativas para la gestión de este servicio, se recomendaba como alternativa más viable la creación de una Empresa Municipal, existiendo un acuerdo total por parte del concejo municipal con la propuesta formulada.

Posteriormente, cuando iniciábamos la maestría, coincidió prácticamente con un pedido del alcalde del cantón Mejía, a la AME, para que en sesión de concejo se explique, al Concejo en pleno y a los Directores departamentales, los resultados del diagnóstico y de la nueva alternativa de gestión, creación de la Empresa Municipal de Aseo, para la prestación de este servicio; al ver el interés demostrado por el alcalde, el Concejo y los Directores Municipales, propuse como objetivo de mi PC la implantación de esta alternativa de gestión.

Paralelamente a esto, se desarrollaba en el país el período electoral, afectando el proceso descrito, debido a que interiormente en la municipalidad debía darse el cambio de concejales de minoría. En enero del presente año 2003, con la posesión de los nuevos Concejales, se conforma una nueva Comisión de Servicios Públicos y se da la ratificación del Director de Servicios Público Municipales, se retoma el tema con apoyo de la vicepresidenta del Concejo y un Concejal que en definitiva deseaban poner en marcha la propuesta formulada en el estudio mencionado.

De la propuesta inicial de mi PC, que estaba orientada a la implantación en la municipalidad de la nueva Alternativa de Gestión que era la conformación de la Empresa Municipal de Aseo mediante la elaboración de la ordenanza de constitución, definición de la estructura administrativa de la Empresa, conformación del Directorio, estratégicamente cambió la propuesta de mi PC hacia alcanzar la autosuficiencia financiera del servicio a través de lograr el apoyo y decisión política para actualizar y aplicar nuevas tasas y definir y aplicar nuevas políticas para mejorar la recaudación garantizando la sostenibilidad económica, y posteriormente implementar la nueva alternativa de gestión.

a) Primeras intervenciones

Una vez reformulado el objetivo de mi PC y con la constitución de la nueva Comisión de Servicios Públicos, por la incorporación de los nuevos Concejales, pongo como referencia de inicio la fecha 20 de febrero del presente año, fecha en la cual por pedido del Presidente de esta Comisión,

a través del Alcalde, fui recibido en Comisión General durante la Sesión de Concejo en donde expliqué los niveles de ineficiencia en la parte operativa, administrativa y financiera en que se encontraba el servicio de Aseo y Recolección de los Desechos Sólidos en todo el cantón Mejía, se explicó las ventajas y desventajas de algunas alternativas de gestión posibles de aplicarse², desde el fortalecimiento de la misma Dirección de Servicios Municipales, la creación de una Empresa Municipal de Aseo, la formación de una Empresa de Economía Mixta, llegando a un consenso sobre dos cosas, la primera, que si era necesario modernizar la gestión de este servicio y la segunda, que la alternativa seleccionada sería la de crear una Empresa Municipal de Aseo.

Una vez logrados estos acuerdos, mi interés en esta sesión, era ir mas allá del simple hecho de explicar el proceso para la creación de la Empresa Municipal, les invité a pensar en el futuro, y reflexionar específicamente sobre: ¿con que recursos financieros funcionaría dicha empresa, si hasta ahora ese era el punto más álgido del servicio, el desfinanciamiento del 94%?, se analizaron varios casos sobre el fracaso de algunas Empresas Municipales del país, en que si bien fueron creadas para lograr una gestión eficiente y la autocosteabilidad del servicio, pero más que el cumplimiento de ese objetivo, terminan convirtiéndose en organismos manejados políticamente, incapaces de limitar el crecimiento burocrático por satisfacer favores políticos, o de tomar decisiones sobre incrementos tarifarios. Otras nacen desfinanciadas, con alta carga burocrática y como resultado lo único que se logra es trasladar con otro nombre las ineficiencias del servicio.

Aquí cabe hacer una reflexión y es que, primero no estoy generalizando sobre las Empresas Municipales ya que si existen varias que son eficientes; y, segundo, no estoy afirmando que no es conveniente crear Empresas Municipales; si de acuerdo a las condiciones de una municipalidad o de un servicio en especial, la solución para mejorar la gestión de este servicio público es a través de una Empresa Municipal, esta debe ser creada bajo principios y criterios empresariales, definiendo claramente parámetros de eficiencia sobre los cuales será evaluada; así como también se deberá tener cuidado en la conformación del Directorio para mantener controlada la ingerencia política.

Al finalizar esta primera reunión se logra al interior del Concejo que estratégicamente previo a la implantación del modelo de gestión, todo el apoyo y decisión política se canalizará hacia el fortalecimiento financiero del servicio, y se acuerda para que conjuntamente los miembros de la Comisión de Servicios Públicos, con el Director de Servicios y Medio Ambiente, y con mi apoyo, se prepare la propuesta técnica para este propósito.

² En la parte de Anexos se incluye un cuadro de Ventajas y Desventajas de las distintas Alternativas de Gestión.

3.2 Cómo se abordó el desarrollo del PC?

Con la Comisión de Servicios Públicos, constituida por tres concejales: Dr. Cesar Gutiérrez, Econ. Jaime Chicaiza y Sr. José Acosta, con el Director de Servicios, Ing. Manuel Aldáz se mantuvo una reunión de trabajo en la que en primer lugar se explicó sobre mi participación en la maestría y mi papel de asesor o apoyo técnico que iba a desempeñar durante el proceso que se iniciaba para mejorar la gestión del servicio de Aseo y Recolección de los desechos sólidos, luego se revisó conjuntamente mi propuesta que estaba estructurada en el marco lógico, se realizaron algunos ajustes, especialmente respecto al tiempo disponible de mi participación. Luego se definieron las primeras actividades a ejecutarse, estas fueron: realizar el proyecto de ordenanza sustitutiva para la administración y prestación del servicio, elaborar el análisis de costos de prestación del servicio como base para la formulación de la nueva tasa, y cuáles serían las políticas para mejorar la recaudación de la tasa por este servicio.

Para el desarrollo de estas actividades se realizaron visitas a la municipalidad, los días martes en la mañana, día en que se realiza la sesión de la Comisión de Servicios Municipales, manteniéndose también una comunicación constante con el Director de Servicios Públicos para conocer el avance de los trámites.

3.3 ¿Qué elementos fueron incorporados?

3.3.1 Ordenanza sustitutiva para Administración del Servicio

Uno de los componentes importantes que se incorpora en la formulación del nuevo proyecto de ordenanza sustitutiva para la Administración y prestación del servicio de Aseo y Tratamiento de los desechos sólidos en el cantón Mejía es el componente de protección ambiental y la acción comunitaria como apoyo para mejorar el de control para disminuir la contaminación ambiental y mejorar el aseo. Se revisa además el capítulo correspondiente a Sanciones y Prohibiciones para sancionara a aquellos personas que infrinjan las disposiciones establecidas en esta ordenanza.

Respecto a esta actividad el proyecto de ordenanza elaborado por el grupo tarea, fue presentado por la Comisión de Servicios Públicos al seno del Concejo y revisado en primera y actualmente ya se encuentra aprobada en segunda y definitiva instancia, se enviará al Ministerio de Economía y Finanzas para su dictamen y luego para la publicación en el registro Oficial.

Aquí cabe hacer un comentario respecto a los imprevistos que obligan a replantear las propuestas, especialmente al manejo del tiempo previsto para el cumplimiento de las actividades y que uno como agente de cambio tiene que adaptarse a las circunstancias del momento y del entorno; y me refiero a que luego de ser presentado, por parte de la Comisión de Servicios

Públicos, al Concejo, para su conocimiento y revisión en primera instancia, el proyecto de ordenanza para la administración y prestación del servicio, los miembros de dicha comisión tuvieron la oportunidad de viajar hacia Brasil para una visita sobre el manejo integral de los desechos sólidos y su repercusión en el medio ambiente, a su regreso, en base a la experiencia de esta visita, sugirieron varios cambios al proyecto de ordenanza, desde luego muy favorables, pero que respecto al tiempo estimado para conocimiento y aprobación en segunda instancia por el Concejo, se extendió considerablemente ocasionando un retraso significativo.

3.3.2 Política de recaudación

De acuerdo a lo establecido por la Dirección Financiera de la Municipalidad, la recaudación de la tasa por el servicio de Aseo y Recolección de los desechos sólidos, está vinculada a la tasa por el consumo de Agua Potable, si bien es cierto, de acuerdo al diagnóstico realizado, ésta tiene una eficiencia de recaudación del 84%, pero el problema es que únicamente se factura al 54% de los usuarios del servicio de Recolección, por lo cual al interior del equipo de trabajo si consideramos necesario establecer otra forma para mejorar los niveles de facturación y recaudación estableciéndose como una de las viables es utilizar a la Empresa Eléctrica Quito S.A, mediante convenio, como agente de percepción de este tributo, previo el pago de un porcentaje por manejo de fondos de terceros.

Se realizó un acercamiento a la Empresa Eléctrica para conocer sobre la factibilidad de realizar dicho convenio, existiendo una aceptación de parte de esta, pidiéndonos como requisito importante la presentación de la ordenanza actualizada para administración del servicio en la cual conste los nuevos valores a cobrarse por este servicio y la modalidad de recaudación.

Esto nos dio la prioridad para preparar el proyecto de ordenanza e impulsar su aprobación en primera y segunda instancia en el Concejo.

Respecto a la modalidad de recaudación establecida para esta tasa por basura a través de la carta de consumo eléctrico es importante citar los orígenes y posteriores evolución. El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito fue pionero en cuanto al mecanismo vinculado al consumo de energía eléctrica, para el pago de la tasa de recolección de basura y aseo público, mediante la aprobación de una ordenanza relativa. Esta figura se normalizó luego, con la expedición de la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor³, que en su artículo 40 establece: "En las planillas emitidas por las empresas proveedoras de los servicios públicos domiciliarios, deberá constar exclusivamente el valor del consumo respectivo, más los recargos legales pertinentes y cobros adicionales establecidos expresamente por leyes y ordenanzas. Queda prohibido incluir en dichas planillas rubros adicionales a los señalados". Con sujeción a esta disposición legal, muchas municipalidades establecen actualmente la tasa por concepto del servicios.

Como antesala para el proceso fallido de venta de las empresas eléctricas del Ecuador, el gobierno del Dr. Gustavo Noboa Bejarano expidió los Decretos Ejecutivos No 1596⁴ y 1844⁵, disponiendo "... a las instituciones públicas que prestan servicios públicos de manera directa o los particulares que lo hacen por delegación o concesión, se abstengan de incluir en las planillas o facturas de consumo de electricidad, agua potable, teléfonos y similares, valores por conceptos ajenos o que no corresponden al servicio prestado", estableciendo posteriormente un período en el cual las Municipalidades debían revisar el sistema de cobro.

La Municipalidad de Guayaquil y la Empresa regional el Oro S.A., por citar dos casos, interpusieron consultas a la Procuraduría General del Estado:

- La Municipalidad de Guayaquil inquirió respecto a: 1) si la Municipalidad de Guayaquil debe cobrar o puede continuar cobrando la tasa por el servicio de recolección, transporte y disposición final de los desechos sólidos en base al consumo de energía eléctrica, en razón de lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley de Defensa del Consumidor que permite cobros adicionales siempre que estos se sustenten en una ley o en una ordenanza preexistentes; 2) si los decretos ejecutivos antes mencionados dejaron sin efecto la ordenanza que establece el cobro de la tasa para el financiamiento de la recolección de la basura en Guayaquil, vigente desde mayo de 1991; 3) si de acuerdo a la autonomía de que goza la municipalidad de Guayaquil, en virtud del artículo 1 de la Ley orgánica de Régimen Municipal y el artículo 228 de la Constitución Política del Ecuador, los decretos ejecutivos antes aludidos pueden dejar sin efecto o derogar la ordenanza municipal sobre el tema⁶.

³ Ley 21, Registro Oficial Suplemento 116, 10 de julio del 2000

⁴ Suplemento del Registro Oficial 355, 26 de junio del 2001

⁵ Suplemento del Registro Oficial 408, 10 de septiembre del 2002

⁶ Consultas interpuesta por la Municipalidad de Guayaquil. Oficios No AG-2001-24445 y AG-2001-33855, 16 de julio y 1 de octubre del 2001

- La Empresa Eléctrica Regional El Oro S.A., por su parte, luego de exponer los antecedentes relativos a la inclusión en las planillas de consumo eléctrico de valores por conceptos ajenos al servicio prestado, consultó si es procedente que se continúe cobrando en esa forma la tasa de recolección de basura y subsidio solidario, al amparo de lo previsto en el artículo 40 de la Ley de Defensa del Consumidor⁷

El Procurador General del Estado, en sus pronunciamientos⁸ destacó: 1) la jerarquía de la Ley Orgánica de Régimen Municipal sobre leyes ordinarias o especiales, por su carácter de Ley Orgánica establecida por el Congreso Nacional⁹ y por el artículo 143 de la Constitución Política del Ecuador; 2) que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 228 de la Constitución política del Ecuador, los gobiernos provincial y cantonal gozan de plena autonomía y en uso de su facultad legislativa pueden dictar ordenanzas, crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras; 3) que el artículo 17 numeral 2 de la Ley de Régimen Municipal establece que las Municipalidades son autónomas y, salvo lo prescrito en la Constitución Política y la propia Ley, ninguna función del Estado ni autoridad extraña a la municipalidad podrá interferir en su administración propia, siendo expresamente prohibido derogar, reformar o suspender la ejecución de las ordenanzas, reglamentos o acuerdos de las autoridades municipales; 4) que los decretos ejecutivos No 1596 y 1844 no pueden derogar, reformar o suspender la ejecución de una ordenanza municipal; 5) que el artículo 40 de la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor se halla vigente, por cuanto prevalece sobre la segunda disposición final de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas, encontrándose obligadas al pago de la tasa de recolección de basura las personas naturales o jurídicas que, como contribuyentes o responsables, deben satisfacer el consumo de energía eléctrica y por cuanto, en virtud de la autonomía municipal, la tasa de recolección de basura expedida a través de una ordenanza tiene fuerza obligatoria.

En armonía con la legislación vigente, los pronunciamientos que efectuó el Procurador General del Estado son ".....de aplicación obligatoria para la Administración Pública en función de la materia consultada, sin perjuicio de las facultades del Congreso Nacional, Tribunal Constitucional y Función Judicial"¹⁰

De esta manera, el cobro que realizan las Municipalidades vinculando a los servicios de agua potable o de energía eléctrica, es procedente y legal por cuanto el artículo 40 de la Ley orgánica de defensa del Consumidor no ha sido derogado o reformado.

⁷ Consulta interpuesta por la Empresa Eléctrica de El Oro S.A. Oficio No P.E.-00090, 20 de septiembre del 2001

⁸ Procuraduría General del Estado. Oficios No 18646, 20035 y 20083, del 20 de julio, 28 de septiembre y 4 de octubre del 2001.

⁹ Resolución No R-22-058, Registro Oficial 280, 8 de marzo del 2001.

¹⁰ Pronunciamiento del Procurador General del Estado. Oficio No 20035, 28 de septiembre del 2001. respuesta a la consulta efectuada por la Empresa Eléctrica Regional de El Oro S.A. Base jurídica: Ley orgánica de la Procuraduría General del Estado, artículo 3 literal e. Ley 45, Registro Oficial 372, 19 de julio del 2001.

Anteriormente indiqué que la Empresa Eléctrica Quito S.A. había aceptado realizar el Convenio para ser agente de percepción de la tasa de basura en las cartas de pago del consumo de energía, y como requisito solicitaron que se presente la ordenanza aprobada, como esta resolución se la dio recién en el mes de julio, quedan iniciados los trámites correspondiente para la firma del convenio.

3.3.3 Tasa de Aseo Público, Recolección y Disposición Final de basura

Previamente a pasa a indicar el proceso técnico seguido para la definición de las nuevas tasas ha aplicarse por la prestación de este servicio, analizaremos de manera general la situación legal del cobro de esta tasa.

a) Situación legal del cobro de esta tasa

La Constitución Política sólo hace referencia a los tributos de manera genérica al establecer la reserva legal en la materia, según expresa el artículo 257, según el cual: "... *Las tasas y contribuciones especiales se crearan y regularan de acuerdo con la Ley*".

Esta misma reserva legal en materia de tributos atribuye la Constitución a los Concejos Municipales, los cuales gozarán de plena autonomía y, en uso de su facultad legislativa podrán dictar ordenanzas, crear, modificar y suprimir tasa y contribuciones especiales de mejoras. (Artículo 228).

En ejecución de estas normas constitucionales, la Ley Orgánica de Régimen Municipal otorga potestad tarifaria específica a los Concejos Municipales al atribuirles competencias para, "*de acuerdo con las leyes sobre la materia, fijar y revisar las tarifas para consumo de agua potable y demás servicios públicos susceptibles de ser prestados mediante el pago de las respectivas tasas, cuando sean proporcionados directamente por el Municipio... Para los efectos señalados en el inciso anterior, tratándose de servicios prestados directamente por las Municipalidades, el Concejo esta facultado para crear tasas retributivas de servicios y para establecer contribuciones especiales de mejoras, sujetándose a las limitaciones determinadas en esta Ley y siempre que, para cada caso, exista dictamen favorable previo del Consejo Nacional de Desarrollo y del Ministerio de Finanzas*".

Por su parte, corresponde a la Administración Municipal: "*Realizar los estudios necesarios para que el Concejo cuente con elementos de juicio suficientes para fijar o aprobar las tarifas de los servicios públicos directamente prestados por la Municipalidad o por sus empresas, con el asesoramiento de las instituciones públicas especializadas...*" (literal 1 del artículo 163).

Por otra parte, el Título VII "De las tasas municipales" artículo 397 de la misma Ley Orgánica de Régimen Municipal referido a las tasas municipales, establece el principio general de la potestad tarifaria en los siguientes términos: *"Las municipalidades podrán aplicar las tasas retributivas de servicios públicos que se establecen en esta Ley. Podrán también aplicarse tasas sobre otras servicios públicos municipales siempre que el monto de ellas guarde relación con el costo de producción de dichos servicios. A tal efecto se entenderá por costo de producción el que resulte de aplicar reglas contables de general aceptación, debiendo desecharse la inclusión de gastos generales de la administración municipal que no tengan relación directa y evidente con la prestación del servicio."*

Sin embargo, el monto de las tasas podrá ser inferior al costo, cuando se trate de servicios esenciales destinados a satisfacer necesidades colectivas de gran importancia para la comunidad, cuya utilización no debe limitarse por razones económicas, y en la medida y siempre que la diferencia entre el costo y la tasa pueda cubrirse con los ingresos generales de la Municipalidad.

"El monto de las tasas autorizadas por esta Ley se fijara por ordenanza, previa dictamen del Ministerio de Finanzas". (artículo 397)

Por su parte, el Artículo 398 hace mención expresa a la potestad de cobro de tasas por la prestación de "... g) *Recolección de basura y aseo público* 1) *otros servicios de naturaleza semejante a los antes mencionados*".

Distinta es la expresión utilizada por la misma Ley Orgánica de Régimen Municipal en su Artículo 397, contenido en el Título VII *De las tasas municipales*, al establecer expresamente la obligatoriedad del pago de las tasas por la prestación de los servicios a cargo de los organismos públicos "... *El Estado y demás entidades del sector público, pagarán las tasas que se establezcan por la prestación de los servicios públicos que otorguen las municipalidades y sus empresas. Para este objeto, harán constar la correspondiente partida en sus respectivos presupuestos*".

b) Estructura Tarifaria propuesta para el Servicio De Desechos Sólidos.

Objetivos de la estructura tarifaria

- a. Cubrir los costos de administración, operación, mantenimiento, la depreciación de sus activos, el costo de los capitales propios y ajenos invertidos en el mejoramiento y la expansión de los servicios y los costos de regulación y control.

b. Asegurar la sostenibilidad financiera de la prestación de los servicios.

▪ Consideraciones para su desarrollo

- a. Se considera la real capacidad de pago de los usuarios, por lo que las tarifas serán de tipo diferencial, clasificando a los usuarios de acuerdo al uso que dan a los bienes inmuebles determinando las siguientes categorías: Residencial, Comercial, Industrial y Oficial o Pública.
- b. Se considera como base de cálculo la generación de basura medida en Toneladas y por usuario.

▪ Políticas de la estructura tarifaria

- a. Todos los usuarios que reciben los servicios pagan.
- b. Las categorías comercial, industrial contribuyen a cubrir en mayor porcentaje los costos de los servicios.
- c. La estructura tarifaria se actualizará anualmente en función directa de los costos de sostenibilidad financiera que demande la gestión de los servicios.

▪ Definiciones

- a. **Costos de eficiencia.**- Los recursos necesarios para cubrir estrictamente los costos de administración, operación, mantenimiento, la depreciación de los activos, el costo de los capitales propios y ajenos invertidos en el mejoramiento y la expansión de los servicios y los costos de regulación y control que garanticen su sostenibilidad.
- b. **Costos de sostenibilidad financiera.**- los recursos necesarios para cubrir los Costos de eficiencia más un índice de sostenibilidad financiera que garantice cualquier variación en la estructura económica de los precios de mercado de los componentes de los costos de los servicios de desechos sólidos.
- c. **Costo promedio Tonelada del servicio.**- Es el valor promedio unitario por Tonelada cúbica de desechos sólidos necesario para asegurar la recuperación de los costos de eficiencia totales del servicio de barrido, recolección y tratamiento de los desechos sólidos, incluyendo un porcentaje para garantizar la sostenibilidad financiera por cambio de precios en el mercado de los suministros y servicios necesarios para garantizar su prestación. Este costo será determinado por la empresa, utilizando el modelo de Simulación Financiera (SIMFIN)¹¹.

¹¹ Simulación Financiera del Negocio de los servicios, aplicación tomada de la Guía para el Análisis de Alternativas de Gestión de Servicios Públicos Municipales, Aldemar puentes y Jorge Carrera, Quito 2001

La estructura básica por la prestación de los servicios de aseo público, recolección y tratamiento de los desechos sólidos se basa en un Costo promedio referencial por Tonelada y a partir de este se establece las tarifas por usuario variables para aseo público, recolección y tratamiento de los desechos sólidos en consideración a la categoría de usuarios.

Los valores aplicables para el primer año de gestión de los Servicios se lo ha determinado considerando los costos a nivel de sostenibilidad financiera, que fueran determinados en el estudio facilitado por la AME¹², para la formulación de una nueva Alternativa de gestión del servicio de desechos Sólidos, los mismos que se presentan a continuación:

Los usuarios comerciales e industriales se los determinó utilizando la información facilitada por la Empresa de Energía Eléctrica Quito, en la cual se especifica el tipo de abonado que ellos han determinado para clasificar a los usuarios del servicio. La otra posibilidad que puede aplicar la municipalidad de Mejía es utilizar la información y clasificación de usuarios que aplica para la recaudación por la prestación del servicio de agua potable.

Para los usuarios de las plazas y mercados (500 usuarios aproximadamente) se los debe registrar como comerciales y aplicarles la tarifa correspondiente, pudiendo realizar su facturación conjuntamente con los cobros de ocupación de los sitios de expendio , en los casos que no estén individualizados el servicio de energía eléctrica o consumo de agua potable, según decida aplicar la municipalidad.

Valores Resultantes de la Aplicación de la Estructura Tarifaria.

Servicio	CATEGORÍAS DE USUARIOS			
	Residencial	Comercial	Industrial	Pública
Barrido Solo a los usuarios que se les presta el servicio.	US\$. 0.76	US\$. 1.14	US\$. 1.52	US\$. 0.38
Recolección	US\$. 1.68	US\$. 2,52	US\$. 3.36	US\$. 0,84
Tratamiento	US\$. 0.48	US\$. 0.72	US\$. 0.96	US\$. 0.24
Total tarifa usuarios que tiene los tres Servicios	US\$. 2.92	US\$. 4.38	US\$. 5.84	US\$. 1.46

¹² En la sección Anexos se adjuntan los cuadros que resumen los Costos de Sostenibilidad Financiera y los Costos Promedio de Sostenibilidad financiera del servicio.

Aclaraciones complementarias sobre la aplicación de la tasa:

- Quienes no reciben el servicio de barrido no pagan.
- Si algún usuario residencial, comercial o industrial lleva sus desechos sólidos directamente al botadero para su tratamiento final paga el valor correspondiente al tratamiento.
- Es obligación de todos los habitantes depositar los desechos sólidos en el botadero municipal instalado para el efecto.

Los valores aquí indicados sirvieron de base para determinar el porcentaje que se aplicaría al hacer un ejercicio comparativo en términos porcentuales de estos costos respecto al consumo de energía eléctrica por estrato y categoría de usuario de acuerdo a la categorización establecida por la Empresa Eléctrica, el resultado de este ejercicio dio una relación porcentual promedio del 10% respecto al consumo de energía eléctrica mensual por usuario. Este valor fue el que aprobó el Concejo y que se aplicará mediante ordenanza.

3.4 Experiencia en términos de actores y el proceso

a) Actores y contactos

En la municipalidad se trabajó con el siguiente grupo:

Comisión de Servicios Públicos, conformada por los siguientes miembros:

- Dr. Cesar Gutiérrez
- Eco. Jaime Chicaiza
- Sr. José Acosta.

Director de Servicios Públicos Municipales:

- Ing. Manuel Aldáz

Al nivel informativo y resolutivo:

- El Alcalde y Concejo Municipal, cuando se realizaron sesiones de Concejo

Realmente a sido una experiencia única la participación como agente de cambio, dando el apoyo y asesoramiento, fue una oportunidad de pasar de la teoría, de la propuesta, de la planificación a la concreción de cosas, a la obtención de resultados, aprender a convivir con las realidades propias de esa municipalidad, de los problemas de sus funcionarios, de los temores de los autoridades por las decisiones a tomarse.

Estoy conciente que no se han alcanzado todos los resultados esperados, pero el factor tiempo ha imposibilitado ir mas allá, pero hubo un logro muy importante que si se alcanzó, y es el apoyo, la decisión y el compromiso político por parte de las autoridades para aprobar el incremento las tasas a costos reales y alcanzar la autocosteabilidad y sostenibilidad del servicio.

Un factor de éxito muy importante para los logros alcanzados, ha sido la participación, el interés, la experiencia y el empuje constante del Director de Servicios Públicos y Medio Ambiente demostrado durante este proceso y el compromiso para continuar impulsándolo. De igual forma los miembros de la Comisión de Servicios Públicos siempre estuvieron convencidos de que había que iniciar un cambio profundo en la gestión del servicio.

Uno de los principales obstáculos y que lo he señalado varias veces, es respecto al tiempo asignado para el cumplimiento de las actividades previstas a ejecutarse de acuerdo a lo programado y es que durante la planificación los supuestos planteados en los resultados para el logro de los objetivos deben ser más profundamente analizados, específicamente hago referencia a que no se conocía a profundidad el trabajo que cumple la Comisión de Servicios Públicos, al igual que el Director de Servicios y Medio Ambiente, que entre sus funciones tienen que atender las necesidades, demandas y problemas de los servicios de Agua Potable, Alcantarillado, Basura, Mercados y Ferias, Camal, Parques y Cementerio, realizando recorridos por el área urbana y visitas a las comunidades quedando muy poco tiempo disponible para trabajar dentro del grupo tarea; además existen los imprevistos, como el caso que comentaba sobre el viaje de los concejales fuera del país, el período de fiestas de cantonización que prácticamente paralizaron casi por un mes el trabajo del PC.

CAPITULO 4

MARCO CONCEPTUAL – CONCEPTOS UTILIZADOS

En el presente capítulo se hace una descripción de los principales enfoques que se dio al desarrollo del PC, se hace una descripción de la metodología y herramientas que como agente de cambio o asesor se utilizaron para resolver controversias y conseguir acuerdos; y por último se indica sobre el asesoramiento que se brindó como agente de cambio para el logro de los resultados.

4.1 Principales enfoques

Una de las principales funciones de las Municipalidades y, por cierto, de la nueva concepción del gerenciamiento de lo público, es la de mejorar la calidad de vida de sus habitantes, a través de la prestación eficiente de los servicios en niveles óptimos de calidad; pero también, lograr la sostenibilidad de estos servicios con un adecuado sistema de financiamiento que garantice su administración, operación y mantenimiento y la durabilidad de las inversiones. Pero no sólo eso, sino también, incursionar en la facilitación y cumplimiento de un rol específico en la promoción del desarrollo económico-social.

El crecimiento continuo de las poblaciones urbanas y rurales genera una demanda cada vez mayor de servicios básicos y otros requerimientos, que se contrasta con la incapacidad del sector público para generar suficientes recursos de inversión que permitan construir la infraestructura requerida y atender las necesidades crecientes de la comunidad, que superan los límites de lo físico y se inscriben con mayor énfasis en los requerimientos sociales, espaciales y económicos.

El establecimiento de formas de cogestión, permite que desde las municipalidades se reorienten o impulsen acciones específicas dirigidas a superar ese imponderable financiero y a garantizar, colectivamente, los procesos de gestión municipal con una visión amplificada que posibilite generar el autofinanciamiento, el desarrollo sustentable y la participación ciudadana.

Las nuevas formas de gestión de los servicios públicos desde las municipalidades a más de mejorar los niveles de eficiencia en cuanto a calidad, cantidad, cobertura de estos, contribuirá al fortalecimiento de los ingresos propios municipales y, lógicamente, demandará por igual, un esfuerzo contributivo y de recaudación local, responsable e importante que, sumando a las transferencias nacionales, a la participación comunitaria, a la eliminación del paternalismo, que se sucede por la vía de las exenciones de impuestos, permitirá configurar un mejor esquema de financiamiento de las municipalidades. Esta actitud de cambio en la gestión municipal, permitirá superar la actual situación de crisis y dar el salto, desde una actuación dirigida casi exclusivamente a la prestación de servicios básicos, a la de un desarrollo integral, planificado y estratégico. Sumariamente vale decir, pasar de una concepción de municipio prestador de servicios a otra de un municipio promotor y facilitador del desarrollo.

4.2 Metodología y Herramientas utilizadas

Para el desarrollo de este PC no se ha utilizado una sola metodología específica definida como tal, lo que ha existido es un ir y venir de

experiencias que se fueron ajustando de acuerdo a las circunstancias e imprevistos.

Pero creo importante indicar la utilidad que prestaron durante el proceso las diferentes metodologías y herramientas descritas en el texto -Como la Sal en la Sopa de Gesa Grundmann y Joachim Stahl-, a veces para mejorar la comunicación, para encontrar el camino hacia diferentes opciones y en ocasiones para el reconocimiento y negociación de intereses; hago referencia en especial a las que se describen en el Capítulo 2.3 "Asesorías Participativas", que orientaron para que como agente de cambio o asesor deje de actuar como experto que transfiere conocimiento y mas bien sea una persona facilitadora que acompaña procesos de solución de problemas; y las otras descritas en el Capítulo 5.1 "Coordinación del Trabajo", en la parte pertinente a Reuniones de Coordinación.

Para la formulación del Proyecto de Cambio se utilizó como técnica el Marco Lógico¹³ como base conceptual para la planificación del PC, el mismo que debió irse ajustando en cuanto se empezó a desarrollar el proyecto ya que inicialmente la propuesta se la preparó desde un escritorio; a pesar de haberse considerado todos los detalles empezó a existir el riesgo de no responder a las verdaderas necesidades del grupo meta, y esta situación se confirmó cuando el PC arrancó con la implantación del modelo de gestión, Empresa Municipal de Aseo, para mejorar la eficiencia en la prestación del servicio de desechos sólidos, pero una vez que se hacía la socialización de esta propuesta a nivel del Concejo, ésta fue tomando una nueva dirección y fue necesario reformular desde el objetivo superior, de acuerdo a los intereses institucionales.

Otro problema fue que al inicio se confió demasiado en que la estructura lógica de la planificación comprende todos los factores que influyen en el proyecto. Aparte de los imprevistos, existieron comportamientos y decisiones que no necesariamente siguen una lógica siempre, especialmente en el ámbito social, frecuentemente nos olvidamos que los actores somos seres humanos y que cambiamos de acuerdo a las circunstancias.

4.3 El Asesoramiento

Mi condición de funcionario del Area Técnica de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas facilitó mi acercamiento hacia la municipalidad y en especial con los Concejales miembros de la Comisión de Servicios Públicos, fue un elemento importante para lograr desde el inicio de la propuesta apertura y confianza.

El asesoramiento brindado a la municipalidad de Mejía, consistió

¹³ En los Anexos se adjunta el Marco Lógico elaborado para iniciar el PC

básicamente en dar apoyo y aportes sobre definiciones y conceptos técnicos para la concreción de las propuestas en cuanto al proyecto de ordenanza, al estudio tarifario, así como en la definición de las nuevas políticas de recaudación.

El asesoramiento tuvo un ritmo creciente, es decir conforme se iba avanzando con la programación académica de la maestría, se iban tratando nuevos conceptos y nuevos temas, conociendo nuevas experiencias, éstas servían para ir alimentando y haciendo reflexiones al desarrollo del PC .

CAPITULO 5

CONCLUSIONES Y REFLEXIONES

Contiene las conclusiones y reflexiones, describiendo cual fue el principal impacto que se logró con el PC, listando los aciertos y desaciertos, es decir el saber y las experiencias adquiridas como agente de cambio; y por último las reflexiones y recomendaciones sobre el proceso de aprendizaje de la formulación y aplicación del PC.

5.1 Impacto del PC en el entorno

El problema de desechos sólidos es uno de los problemas que más atañe a la sociedad, pese a ello, es el que presenta menos interés general.

Los principales problemas que presenta el Servicio de Aseo, Recolección Transporte y Disposición Final de los Desechos Sólidos en la mayoría de las municipalidades del país, con altos déficit operacionales sobre calidad y cobertura tienen un origen financiero, por la poca capacidad de gestión del servicio, el subsidio al usuario, que las municipalidades están asumiendo por concepto del costo del servicio, y el cual en promedio, es del 80% del costo del servicio.

Los sistemas de tratamiento son en extremo escasos, la disposición de las basuras de manera antitécnica a costa de su desfinanciamiento, generan condiciones de insalubridad y marginalidad en la población, y por tanto el nivel de contaminación es muy elevado

Estos síntomas negativos de la situación del servicio se repite en el caso específico del cantón Mejía, como se demostró en este documento.

La orientación del PC a fortalecer el aspecto financiero del servicio indiscutiblemente permitirá dar solución a los problemas operativos, ya que se dispondrán de los recursos necesarios para ampliar la cobertura y calidad de las actividades de barrido y recolección y lo más importante permitirá implantar procesos para la disposición técnica de la basura en un relleno sanitario que garantizará eliminar los problemas de contaminación ambiental. Permitirá lograr la eficiencia en la prestación del servicio a través de una adecuada administración, operación y mantenimiento y la durabilidad de las inversiones.

5.2 Aprendizaje como Agente de Cambio

El rol de la persona asesora, como agente de cambio, no debe ser el de un experto que transfiere conocimientos, sino más bien el de una persona facilitadora que acompaña procesos de solución de problemas.

El objetivo del asesoramiento no es sólo resolver los problemas actuales, sino desarrollar estrategias y capacidades para enfrentar problemas futuros

Las lecciones aprendidas: La creatividad, la autorreflexión respecto de las acciones que estamos desarrollando, el factor tiempo y el aprendizaje "generador" como experiencia individual, son aspectos que debemos tenerlos presente como "fuerzas motivadoras" de nuestro PC.

En el desarrollo del PC, como agente de cambio, debemos demostrar

competencia profesional con el propio ejemplo, llamar a las cosas por su propio nombre y argumentar con el peso de los hechos.

Resulta muy útil el contar por lo menos con un aliado estratégico, es muy necesario para identificar las personas claves para entrar en un diálogo a diferentes niveles, en especial cuando en las organizaciones existen fuertes resistencias

5.3 Reflexiones sobre el proceso de aprendizaje de la formulación y aplicación del PC

El PC debe responder a satisfacer una necesidad institucional, para que lo sientan suyo el problema y las propuestas de solución, que no sean imposiciones o proyectos paracaídas.

Muchas veces subestimamos la dinámica en los procesos de cambio. Por eso debemos estar dispuestos y flexibles para ajustar nuestra planificación sobre la marcha.

Por ejemplo, el cambio de actores (políticos) presentes en un escenario inicial, afectó el avance del proceso, por la incursión de nuevos actores. Esta circunstancia obligó a repensar en estrategias para volver a descongelar el proyecto de cambio.

Es importante que el proyecto detalle los compromisos o responsabilidades decisorias que asumirán las autoridades municipales con las diferentes acciones o medidas planteadas para el proceso de cambio.

El ordenamiento jurídico ecuatoriano cuenta con un sinnúmero de leyes, reglamentos, convenios y tratados internacionales suscritos que tratan del manejo de desechos. El serio problema que enfrenta dicho ordenamiento es la falta de sistematización, armonización y aplicabilidad, de manera que se puedan precisar las competencias y atribuciones de las entidades públicas en materia de manejo de desechos, especialmente en lo que tiene que ver con su control y vigilancia, así como los derechos y responsabilidades que los causantes de los desechos deben asumir.

5.4 Recomendaciones

5.4.1 A la Municipalidad

- Si bien no se lograron las metas en un 100%, pero el mayor esfuerzo se orientó a fortalecer el aspecto financiero del servicio, es imprescindible que a este proceso esté acompañado de un fortalecimiento en el aspecto operativo del servicio; si los usuarios pagan más esperan ver mejoras en el servicio.

- Complementario al fortalecimiento del aspecto financiero se debe desarrollar acciones para la reducción del gasto de funcionamiento: rediseño de procesos, establecimiento de controles de manejo de bienes, etc.
- Es necesario garantizar que los ingresos generados por la aplicación de las nuevas tasas por la prestación del servicio se reasignen a este servicio para mejorar los niveles de eficiencia y no pasen a formar parte del presupuesto general, para ello es necesario implementar un cambio organizacional, que bien puede ser, la alternativa de gestión consensuada de la creación de la Empresa Municipal de Aseo.
- El Alcalde y el Concejo deben mantener el compromiso y decisión política para concretar la real aplicación de la nueva estructura tarifaria para garantizar la autocosteabilidad y la sostenibilidad del servicio
- Es necesario que en la Dirección de Servicios Públicos y Medio Ambiente de la Municipalidad, se definan indicadores de eficiencia con el propósito de evaluar constantemente la gestión de este servicio prestado en forma directa o por delegación.
- Es importante que se empiece a desarrollar conceptos de comercialización en el proceso de administración de los servicios municipales.
- Establecer formas alternativas para el tratamiento y utilización de los desechos como reciclaje-reuso, compostaje, y disminuir la cantidad de basura a disponer.
- Establecer un sistema de contabilidad de costos que permita generar información para conocer oportunamente los estados financieros del servicio y para la aplicación de indicadores financieros.
- Iniciar procesos de capacitación del personal para mejorar las actitudes par un mejor trato y atención al cliente.

5.4.2A los futuros Agentes de Cambio

Del análisis de los resultados de las actividades realizadas proponemos las siguientes recomendaciones generales:

- Es muy útil ir haciendo periódicamente un auto análisis y reflexión sobre que estoy haciendo bien, que estoy haciendo mal para alcanzar mis objetivos. Discernir entre los puntos fuertes y débiles.
- Es importante identificar claramente los cuellos de botella que tengo que enfrentar para llevar a cabo mi PC. En este sentido es necesario no

perder la opción del diálogo y la negociación.

- Necesitamos tener una idea clara de la situación inicial y del impacto esperado, estar preparado para los imprevistos y sorpresas, ser flexibles para realizar ajustes y para la búsqueda de soluciones. Se recomienda ir generando compromisos en el camino con los actores del proceso, de tal manera de precautelar las acciones avanzadas.
- Debe existir congruencia de objetivos con recursos. Los objetivos claramente definidos son motivadores, pero deberán haber suficientes recursos para llevarlos a cabo. Además no debe haber confusión entre los objetivos planteados y las hipótesis. Una de las tareas difíciles de un proyecto es llegar a conceptualizar claramente las hipótesis.
- Es muy importante no tratar de hacer todo como agente de cambio, es necesario identificar los actores claves y constituir un equipo de trabajo, demostrar que existe confianza en el desarrollo de sus actividades encomendadas. Debe existir una base mínima de confianza mutua.
- Como practica personal, el contar por lo menos con un aliado estratégico, es muy necesario para identificar las personas claves para entrar en un diálogo a diferentes niveles, cuando en las organizaciones existen fuertes resistencias.
- Tomar en serio la resistencia u oposición, averiguar sus causas, aprender de ellas. Convertir la resistencia en diálogo. Para el efecto se puede apoyar en la matriz de monitoreo de los cambios organizacionales mediante la cual se evalúa el comportamiento de los campos de fuerzas (opiniones sobre fuerzas impulsoras, la resistencia y la dinámica de los procesos de cambio).
- En el desarrollo del PC, como agente de cambio, debemos tener la habilidad para convertir las posiciones en intereses. Los intereses definen el problema.
- Abrir la caja de herramientas (Zimmermann). Para apoyarse en el proceso de elaboración de la tesis es necesario comenzar a desarrollar los instrumentos gráficos, matriciales o visuales de tal forma que se pueda apreciar en qué nivel de avance de acciones y resultados se encuentra. Por ejemplo, se considera muy útil realizar la matriz de actores al inicio y al final del proyecto.
- La elaboración de la tesis implica un gran esfuerzo de investigación respecto a la información existente sea ésta formal y/o perceptiva. Se debe comenzar a generar la información y el conocimiento (marco conceptual).
- Delimitar el contexto y el entorno del proyecto para no divagar en

prácticas que conlleven a pérdida de tiempo y esfuerzos: Objetivos específicos, Percepción clara de la realidad, Opciones factibles de realizar, Impactos que esperamos, Alianzas estratégicas.

BIBLIOGRAFIA

- Aldemar Puentes, Jorge Carrera, Guía para el Análisis de Alternativas de Gestión de Servicios Públicos Municipales, GTZ-AME-BdE, Quito 2001
- Gesa Grundmann y Joachim Stahl, Como la Sal en la Sopa, ediciones Abya-Yala 2002
- Zimmerman Arthur, Gestión de cambio Organizacional, caminos y herramientas, Abya Yala, Quito 2000.
- Rosales Mario, Los Secretos del Buen Alcalde, Proyecto SACDEL, Santiago de Chile, octubre de 1994.
- Darquea Sevilla Gonzalo, Planeación Estratégica Municipal, IULA/CELCADEL, Quito agosto de 1999.
- Federación de Municipios de Canadá, El Municipio: Promotor del Desarrollo Económico Local, Proyecto SACDEL, Quito agosto de 1991.
- Constitución Política de la República del Ecuador, agosto de 1998
- Ley de Modernización del Estado, Privatización y prestación de Servicios por parte de la Iniciativa Privada, Ecuador, actualizada a febrero del 1995.
- Ley Orgánica de Régimen Municipal, Ecuador, actualizada a mayo del 2002.
- Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social, Ecuador, octubre de 1997
- Jorge carrera, Alternativa de Gestión para el Servicio de Desechos Sólidos del cantón Mejía, AME, marzo del 2002.
- Carlos Falconí, Determinación de la Tasa de Aseo Público, Recolección y Disposición Final de Basura: La Experiencia en la Municipalidad de La Maná, AME, mayo del 2003

ANEXOS

- ANEXO 1 Marco Lógico
- ANEXO 2 Ventajas y Desventajas de las Alternativas de Gestión
- ANEXO 3 Ordenanza Sustitutiva para la Recolección de Basura, Aseo Público y Disposición Final de los Desechos Sólidos para el cantón Mejía.
- ANEXO 4 Costo de Sostenibilidad Financiera para estudio tarifario

ANEXO 1

MARCO LÓGICO DEL PC

DISEÑO DEL PROYECTO DE CAMBIO PC

MATRIZ DE PLANIFICACIÓN

PROYECTO DE CAMBIO: Fortalecimiento de la Gestión para el servicio de Desechos Sólidos de la municipalidad de Mejía

ESTRATEGIA	INDICADORES	FUENTES DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
OBJETIVO GLOBAL: La municipalidad de Mejía mejorar las condiciones ambientales a través de una gestión eficiente y eficaz del servicio de Aseo Urbano y Recolección de los Desechos Sólidos.			
OBJETIVO DEL PROYECTO Lograr la autocosteabilidad del servicio con la finalidad de garantizar la sostenibilidad servicio de Aseo Urbano y Manejo de los Desechos Sólidos de la ciudad de Machachi	Aprobación de Proyecto de ordenanza con las nuevas tasas por la prestación del servicio	Secretaría de Concejo municipal	Compromiso y voluntad política del alcalde Compromiso y voluntad política del concejo
RESULTADOS 1. La municipalidad aplica una nueva estructura tarifaria que permite autofinanciar la Gestión del servicio mejorando los niveles de eficiencia y eficacia bajo criterios empresariales. 2. Mejorar los niveles de facturación del 54% al 90% de los usuarios atendidos con el servicio de aseo urbano y manejo de desechos sólidos. 3. Nueva estructura organizacional para la gestión del servicio definida. 4. Aspectos operativos del servicio mejorados.	<ul style="list-style-type: none"> • Ordenanza reformada aprobada • Nueva propuesta de estructura tarifaria aprobada • Reportes de recaudación • Nueva estructura aprobada • Plan de Inversiones elaborado 	<ul style="list-style-type: none"> - Secretaría de Concejo - Contabilidad Municipal - Documento elaborado - Documento elaborado 	Entre en vigencia Convenio de Recaudación de Tasa de Basura entre la Municipalidad y la Empresa Eléctrica de Quito

PLAN DE ACCION DEL PROYECTO DE CAMBIO PC

PROYECTO DE CAMBIO: Fortalecimiento de la Gestión para el servicio de DESECHOS SÓLIDOS de la municipalidad de Mejía

OBJETIVO DEL PROYECTO: Lograr la autocosteabilidad del servicio con la finalidad de garantizar la sostenibilidad servicio de Aseo Urbano y Manejo de los Desechos Sólidos de la ciudad de Machachi

RESULTADO	ACTIVIDADES	PLAZOS		RESPONSABLE	DEMANDAS /RECURSOS
		INICIO	FIN		
Actividades Previas	Preparar propuesta para negociar asesoría	Febrero 10	Febrero 20	Milton Tapia	
	Negociar la asesoría con alcalde y concejo	Febrero 20	Febrero 20	Milton Tapia	
R.1. La municipalidad aplica una nueva estructura tarifaria que permite autofinanciar la Gestión del servicio mejorando los niveles de eficiencia y eficacia bajo criterios empresariales.	1.1 Prepara nueva estructura tarifaria en relación con los costos de eficiencia del servicio				
	1.2 Concertar nueva estructura tarifaria en relación con los costos de eficiencia del servicio	Febrero 20	Marzo 6	Milton Tapia Comisión de Servicios Municipales	
	1.3 Preparar proyecto de reforma a la ordenanza para aplicación nueva tasa por la prestación del servicio.	Marzo 6	Abril 30	Milton Tapia Presidente Comisión de Servicios Municipales	
R.2. Mejorar los niveles de facturación del 54% al 90% de los usuarios atendidos con el servicio de aseo urbano y manejo de desechos sólidos.	2.1 Depurar catastro de usuarios para dejar solo a usuarios reales del servicio	Mayo 1	Mayo 31	Milton Tapia Dir. De Servicios Municipales	
	2.2 Elaboración de Convenio con Empresa Eléctrica Quito para recaudación de tasas por servicio de basura	Abril 21	Abril 28	Milton Tapia Presidente Comisión de Servicios Municipales	
	2.3 Gestionar firma y aplicación del Convenio	Mayo	Junio		
R.3. Nueva estructura organizacional para la gestión del servicio definida.	3.1 Revisar las Alternativas planteadas en el Estudio de Alternativa de Gestión realizado por AME en mayo del 2002	Abril 15	Abril 30	Milton Tapia	
	3.2 Concertar nueva estructura administrativa	Marzo 20	Abril 18	Milton Tapia Director Admnsitrativo	
	3.3 Preparar proyecto de ordenanza de Nueva estructura organizacional para la gestión del servicio definida.	Abril 18	Mayo 2	Milton Tapia Directora Administrativa	
	3.4 Gestionar aprobación de la Nueva Alternativa	Abril 1	Junio 30	Milton Tapia Presidente Comisión de Servicios Municipales	
R.4 Aspectos operativos del servicio mejorados.	4.1 Identificar acciones operativas para el mejoramiento.	Abril 18	Mayo 2	Milton Tapia Dir. De Servicios Municipales	
	4.2 Formular Plan de Acciones Inmediatas y de mediano plazo	Abril 1	Junio 30	Milton Tapia Dir. De Servicios Municipales	
	4.1 Plan de inversiones	Junio 1	Julio 30	Milton Tapia Dir. De Servicios Municipales	

ANEXO 2

**ANALISIS COMPARATIVO DE ALTERNATIVAS DE
GESTION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES**

ANÁLISIS COMPARATIVO DE ALTERNATIVAS DE GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

ALTERNATIVA	FORTALECIMIENTO DE LA UNIDAD	CREACIÓN DE UNA EMPRESA PÚBLICA MUNICIPAL
DESCRIPCIÓN NATURALEZA JURÍDICA	Unidad administrativa municipal centralizada dependiente del Alcalde.	Entidad descentralizada del orden municipal de derecho público con las siguientes características: <ul style="list-style-type: none"> ➤ Autonomía administrativa relativa. ➤ Patrimonio propio conformado por bienes o asignaciones municipales. ➤ Personería jurídica. ➤ Sus actos administrativos se rigen por el derecho público.
COMPETENCIA PARA SU CREACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Se crean o modifican mediante ordenanza del Concejo Municipal. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Creada mediante ordenanza del Concejo Municipal, a iniciativa del Alcalde, según el artículo 107 de la Ley de Régimen Municipal.
DIRECCIÓN Y ADMINISTRACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Concejo Municipal ➤ Alcalde ➤ Jefe del Servicio ➤ Se puede crear una Junta Administradora del Servicio. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Directorio o Junta Directiva ➤ Gerente General ➤ Gerentes de Área
RÉGIMEN DE PERSONAL	<ul style="list-style-type: none"> ➤ El aplicado a todos los funcionarios del Municipio. ➤ El contrato colectivo para los trabajadores. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ El aplicado a todos los funcionarios del municipio. ➤ El contrato colectivo para los trabajadores.
RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> ➤ LRM. ➤ Ley de Contratación Pública ➤ Ordenanzas y demás reglamentos municipales. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ LRM, LOAFYC, Ley de Modernización. ➤ Ley de Contratación Pública. ➤ Ordenanzas y demás reglamentos municipales.
RÉGIMEN DE PRESUPUESTO FINANCIERO Y CONTABLE	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Ley de Presupuesto y Control Fiscal del sector público. ➤ LRM. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Ley de Presupuesto y Control Fiscal del sector público. ➤ LRM.
CONTROL FISCAL	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Contraloría General del Estado. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Contraloría General del Estado ➤ Auditoría interna
PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE LA ALTERNATIVA	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Crear por resolución del Concejo Municipal la Unidad Administrativa. ➤ Separación presupuestal, contable y financiera del servicio respecto a las finanzas del Municipio. ➤ Calificación del recurso humano para el manejo del nuevo esquema de gestión. ➤ Dotación de los elementos humanos y materiales básicos para el mejoramiento de la administración, operación y mantenimiento del servicio. ➤ Establecimiento de metas para lograr la plena autocosteabilidad del servicio. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Estudio en el cual se determinen las características organizativas, financieras y operativas de la Empresa. ➤ Obtención de informe favorable del CONAM en el cual se demuestre el autofinanciamiento de la Empresa. (Art. 48 Ley de Modernización). ➤ Elaboración de la Ordenanza mediante la cual se aprueba la creación de la Empresa. ➤ Puesta en vigencia de la Ordenanza mediante la conformación de los órganos directivos de la Empresa y aprobación de sus estatutos. ➤ Dotación de los elementos humanos y materiales básicos para el mejoramiento de la administración, operación y mantenimiento del servicio.
VENTAJAS	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Relativa facilidad en la implementación porque no supone cambios radicales en la forma actual de administración. ➤ Es la alternativa menos costosa en el corto plazo porque supone dejar el actual personal y sólo suplir los nuevos cargos cuando entre en operación la nueva Unidad. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Implicaría menos pasos para el proceso de implementación pues no exigiría, de entrada, la valoración de activos o la suscripción de contratos con gestores privados. ➤ Se disminuye el riesgo de intervención política, si se logran definir adecuadamente sus órganos de dirección y se limita el margen de intervención del poder político local.
DESVENTAJAS	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Deja a la Unidad expuesta al riesgo de la influencia política en cuanto a la designación de los cargos de Dirección. ➤ No hay garantía que se respetarán los fondos generados por el servicio. ➤ La logística del servicio seguirá dependiendo de la marcha total de la administración y por tanto estará sometida a los riesgos derivados de la posible ineficiencia de otras áreas. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ La Empresa estaría expuesta al riesgo de los vaivenes políticos en la designación de sus órganos de dirección como en su marcha. ➤ Los actos iniciales de creación de la empresa pueden ser modificados por el Concejo a conveniencia de ciertos grupos de presión. ➤ No hay garantía de lograr las metas de autocosteabilidad, productividad o eficiencia debido a la influencia o ante la presión política. ➤ Encarecimiento de la alternativa debido al contrato colectivo vigente.

ALTERNATIVA	CREACIÓN DE UNA EMPRESA MIXTA	CREACION DE UNA SOCIEDAD ANONIMA.
DESCRIPCIÓN		
NATURALEZA JURIDICA	<p>Entidad de derecho privado bajo la forma de sociedad comercial con capital público y privado con las siguientes características:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Autonomía administrativa. ➤ Patrimonio propio conformado por bienes públicos y privados. ➤ Personería jurídica. ➤ Se rigen por la Ley de Régimen Municipal, Ley de Compañías, Código del Trabajo, Código del Comercio, Ley y Reglamento de la Superintendencia de Compañías y sus estatutos. ➤ La mayoría del directorio corresponde al capital privado sin importar la proporción del capital invertido. ➤ El capital se divide en acciones de igual valor. 	<p>Entidad de derecho privado, formadas por personas naturales o jurídicas con las siguientes características:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Autonomía administrativa. ➤ Patrimonio propio conformado por bienes públicos y privados. ➤ Personería jurídica ➤ Se rigen por Ley de Compañías, El Código del Trabajo, Código del Comercio, Ley y Reglamento de la Superintendencia de Compañías y sus estatutos. ➤ La mayoría del directorio estará dada en base al capital invertido. ➤ El capital se divide en acciones de igual valor.
COMPETENCIA PARA SU CREACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Creada mediante escritura pública suscrita por los socios. ➤ El Alcalde necesita autorización del Concejo para proceder a la creación. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Creada mediante escritura pública suscrita por los socios. ➤ El Alcalde necesita autorización del Concejo para proceder a su creación.
DIRECCIÓN Y ADMINISTRACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Directorio o Junta Directiva. Un representante del municipio ejercerá la presidencia. ➤ Gerente General. ➤ Gerentes de Área. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Junta General Art. 272, LC ➤ El representante legal es socio o no.
RÉGIMEN DE PERSONAL	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Se rigen por el derecho privado. ➤ Código del Trabajo. ➤ Convenio Colectivo. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Código del Trabajo
REGIMEN DE CONTRATACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Ley de Compañías. ➤ Código del Comercio ➤ Reglamento Superintendencia. de Compañías. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Ley de Compañías. ➤ Código de Comercio.
REGIMEN DE PRESUPUESTO FINANCIERO Y CONTABLE	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Ley de Compañías. ➤ Código del Comercio. ➤ Reglamento Superintendencia de Compañías. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Ley de Compañías ➤ Código del Comercio. ➤ Superintendencia de Compañías.
CONTROL FISCAL	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Auditoría Interna. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Comisario nombrado en el contrato de constitución. ➤ Auditoría Interna.
PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE LA ALTERNATIVA	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Estudio en el cual se determinen las características organizativas, financieras y operativas de la Empresa. ➤ Diagnóstico actual detallado de cada uno de los componentes del servicio: operativo, comercial, financiero, administrativo, etc ➤ Inventario y valorización de la infraestructura. ➤ Recopilación de estudios y planes de ampliación o rehabilitación del servicio. Si estos no existen se debe cuantificar un programa de inversiones básico para optimización o expansión. ➤ Determinar el proceso de transición y desmonte del esquema actual de administración. ➤ Dotación de los elementos humanos y materiales básicos para el mejoramiento de la administración, operación y mantenimiento del servicio. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Estudio en el cual se determinen las características organizativas, financieras y operativas de la Empresa. ➤ Diagnóstico actual detallado de cada uno de los componentes del servicio: operativo, comercial, financiero, administrativo, etc ➤ Inventario y valorización de la infraestructura. ➤ Recopilación de estudios y planes de ampliación o rehabilitación del servicio. Si estos no existen se debe cuantificar un programa de inversiones básico para optimización o expansión. ➤ Determinar el proceso de transición y desmonte del esquema actual de administración. ➤ Dotación de los elementos humanos y materiales básicos para el mejoramiento de la administración, operación y mantenimiento del servicio
VENTAJAS	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Implicaría menos pasos para el proceso de implementación pues no exigiría, de entrada, la suscripción de contratos con gestores privados. ➤ Se disminuye el riesgo de intervención política nociva, aún más que en la Empresa totalmente pública 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Autonomía administrativa y financiera. ➤ Es una entidad privada. ➤ Los niveles de fiscalización son los establecidos por la Superintendencia de Compañías y las de la propia empresa. ➤ Facilidades para captar recursos económicos vía venta de acciones. ➤ Mayor eficiencia y eficacia en sus operaciones.
DESVENTAJAS	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Puede ser difícil el encontrar socios privados que estén interesados en vincularse a la empresa. ➤ Desaparece la posibilidad del control de los usuarios a menos que sean socios de la empresa. ➤ Tiene un poco más de dificultad de implementación que la empresa pública porque el municipio deberá dar en concesión o contratar con la empresa la prestación del servicio. ➤ Se mantiene latente el riesgo de injerencia política. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ En caso de las empresas públicas con objeto social al ser un solo accionista se puede presentar una gran manipulación administrativa y financiera. ➤ La figura de S.A. no es garantía de eficiencia. ➤ Reducido número de accionistas

ALTERNATIVA DESCRIPCIÓN	TERCERIZACIÓN DE COMPONENTES DEL SERVICIO	CONCESIÓN INTEGRAL DEL SERVICIO
NATURALEZA JURÍDICA	<p>Dentro de esta modalidad se contrata con empresas públicas, privadas o personas naturales la realización de tareas o provisión de ciertos servicios técnicos y administrativos. Encajan dentro de esta modalidad tareas como:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Barrido. ➤ Recolección ➤ El mantenimiento. ➤ Facturación y cobranzas. <p>➤ Se rige por la ley de contrataciones, LRM.</p> <p>La contratación con terceros supone sólo un cambio parcial en la administración de los servicios y aplica sólo para elevar la eficacia y la eficiencia.</p>	<p>Es un contrato mediante el cual se da a una empresa o persona privada, la responsabilidad plena de la prestación del servicio con las siguientes características:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Los bienes fijos o infraestructura del servicio son entregados para explotación del privado. ➤ El Concesionario puede construir o adquirir bienes en los términos del contrato. ➤ La remuneración del privado proviene de recaudo de tarifas. ➤ El contrato puede tener un lapso entre 20 y 30 años. ➤ Se rigen por la Ley de Modernización, D2318/94, Ley de Contratación y LRM. <p>*La concesión también puede darse a una empresa mixta de la cual el municipio sea socio.</p>
COMPETENCIA PARA SU CREACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Mediante contratos de prestación de servicios. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Mediante contrato sujeto a concurso o licitación para escoger al mejor proponente.
DIRECCIÓN Y ADMINISTRACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Dependerá del tipo de entidad prestadora del servicio. ➤ En principio tanto el municipio como una empresa puede hacer uso de la tercerización. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Asamblea de Accionistas*. ➤ Junta Directiva. ➤ Gerente General. ➤ Gerentes de Area. <p>*Depende del tipo de empresa.</p>
RÉGIMEN DE PERSONAL	<ul style="list-style-type: none"> ➤ No hay relación laboral dependiente directa entre el empleado y el municipio o empresa. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Se rigen por el derecho privado. ➤ Código del Trabajo. ➤ Convenio Colectivo.
RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN	Ley de Contratación Pública.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Ley de Modernización. ➤ Reglamento de la Ley de Modernización. ➤ Ley de Contratación. ➤ Ley de Compañías.
RÉGIMEN DE PRESUPUESTO FINANCIERO Y CONTABLE	Ley de Contratación Pública.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Ley de Modernización. ➤ Reglamento de la Ley de Modernización. ➤ Ley de Contratación. ➤ Ley de Compañías.
CONTROL FISCAL	Auditoría Interna Contraloría General del Estado	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Auditoría Interna.
PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE LA ALTERNATIVA	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Diagnóstico actual detallado de cada uno de los componentes del servicio: operativo, comercial, financiero, administrativo, etc. ➤ Inventario y valorización de la infraestructura. ➤ Determinar el proceso de transición y desmonte de los procesos actuales. ➤ Programar el proceso de licitación y contratación. ➤ Contratar la tercerización de acuerdo al proceso establecido. ➤ Entrega de los servicios al oferente seleccionado. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Diagnóstico actual detallado de cada uno de los componentes del servicio: operativo, comercial, financiero, administrativo, etc. ➤ Inventario y valorización de la infraestructura. ➤ Recopilación de estudios y planes de ampliación o rehabilitación del servicio. Si estos no existen se debe cuantificar un programa de inversiones básico para optimización o expansión. ➤ Definición de esquema institucional y alternativa de concesión planteada. ➤ Determinar el proceso de transición y desmonte del esquema actual de administración. ➤ Programar el proceso de licitación y contratación. ➤ Contratar la concesión de acuerdo al proceso establecido. ➤ Entrega de los servicios al concesionario seleccionado.
VENTAJAS	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Se reducen los costos en la realización de las tareas o funciones que son contratadas. ➤ Se aumenta la eficiencia y la eficacia en las tareas contratadas. ➤ Facilita a la empresa concentrarse en el objeto para el cual fue creada. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Elimina casi totalmente la injerencia política en la gestión de los servicios. ➤ Se optimiza la prestación del servicio pues a la empresa privada le interesa mayor rendimiento para obtener mayor ganancia. ➤ Permite canalizar recursos del sector privado para el sector público. ➤ Los municipios podrían liberar recursos para otras necesidades prioritarias.
DESVENTAJAS	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Es riesgosa para municipios con baja capacidad de negociación porque podrían hacer contratos onerosos para sus entidades y los usuarios. ➤ Se exige mayor control en el proceso de contratación para evitar la corrupción. ➤ Demandan un adecuado control a la ejecución de los contratos para garantizar cumplimiento de los mismos. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Si no existen adecuados controles estatales el monopolio privado podría abusar de su posición de privilegio. ➤ Los costos del servicio aparecen más elevados que si los administra el municipio porque se revelan los costos ocultos y se agrega la rentabilidad del operador. ➤ Es riesgosa para municipios con baja capacidad de negociación porque podrían hacer contratos onerosos para sus entidades y los usuarios. ➤ El rezago tarifario en los servicios públicos de la mayoría de municipios hace muy difícil la implementación.

ANEXO 3

**ORDENANZA SUSTITUTIVA PARA LA RECOLECCION DE
BASURA, ASEO PUBLICO Y DISPOSICIÓN FINAL DE
DESECHOS SÓLIDOS EN LAS ZONAS URBANAS Y
PERIFERICAS DE LAS PARROQUIAS DEL CANTON MEJIA.**

EL ILUSTRE CONCEJO MUNICIPAL DEL CANTON MEJIA

CONSIDERANDO:

Que emitió la "Ordenanza Reformatoria a la Ordenanza Municipal que reglamenta el Servicio de Aseo de Calles, Recolección de Basura en el Cantón Mejía", la misma que está publicada en el Registro Oficial No. 508 del 19 de agosto de 1994.

Que es necesario actualizar las normas sobre la materia.

Que si bien las Municipalidades son Instituciones de servicio y no de lucro; sin embargo, debe por lo menos, a través de tasas y contribuciones, recuperar el costo de los servicios que presta a la comunidad.

En uso de las atribuciones que le confiere los Arts. 64, 126, 127; y, 398 literal g) de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

E X P I D E:

LA SIGUIENTE ORDENANZA SUSTITUTIVA PARA LA RECOLECCION DE BASURA, ASEO PUBLICO Y DISPOSICIÓN FINAL DE DESECHOS SOLIDOS EN LAS ZONAS URBANAS Y PERIFERICAS DE LAS PARROQUIAS DEL CANTON MEJIA.

O B J E T O:

Art. 1.- Las tasas que se establecen en la presente Ordenanza tienen como finalidad retribuir el servicio prestado por la Municipalidad- a través de la Dirección de Servicios Públicos- a los usuarios en cuanto a la recolección de basura, aseo público y disposición final de desechos sólidos, a excepción de plumas y desperdicios de aves de corral, escombros y materiales de construcción; y, envases de plaguicidas, pesticidas, químicos tóxicos.

Art. 2.- La ejecución de las disposiciones del presente capítulo corresponde a la Dirección de Servicios Públicos, complementariamente a otras dependencias de l
Municipip de Mejía.

Art. 3.- El manejo de los desechos sólidos debe orientarse a minimizar la generación de desechos en cantidad y toxicidad como también su clasificación y reciclaje.

Art. 4.- La disposición final abarca la recuperación de materiales y energía contenida en los residuos sólidos y su eliminación previendo medidas de control para atenuar el mínimo posible los impactos ambientales negativos; para lo cual se establece el relleno sanitario.

Art. 5.- La Municipalidad se obliga a recoger toda la basura que no sea considerada peligrosa según los últimos avances de la técnica y que pudiera afectar la salud de los trabajadores encargados del servicio y/o puedan afectar el funcionamiento del relleno sanitario.

DEFINICIÓN, TIPOS DE RESIDUOS

Residuos.

Art. 6.- Son considerados residuos, aquellos que por razones técnicas, económicas y ecológicas, no pueden ser reutilizados.

Estos residuos deben ser colocados en recipientes que permitan su identificación y serán eliminados en el relleno sanitario ateniéndose a las normas pertinentes.

Art. 7.- El Municipio podrá encomendar a terceros el manejo total o parcial de los componentes del sistema de Manejo Integral de los Desechos Sólidos.

Art. 8.- Para el manejo ambiental correcto de los desechos sólidos generados en la ciudad de Machachi y sus Parroquias, el Municipio define los siguientes tipos de desechos:

Desechos generales o comunes.

a) Basura biodegradable o "lo que se pudre" que se integra de:

- 1) Basura orgánica doméstica y de jardines;
- 2) Basura orgánica de mercados, ferias, parques;
- 3) Papel, etc.

b) Basura no biodegradable o "lo que no se pudre" que se integra de:

- 1) Vidrio;
- 2) Plásticos;
- 3) Escombros, etc.

c) Basura especial o peligrosa;

d) Residuos.

De acuerdo a los últimos avances de la técnica, esta lista podrá ser ampliada.

Art. 9.- Son consideradas basuras orgánicas domésticas y de jardines aquellos residuos provenientes de cosas originalmente vivas, orgánicas y de uso doméstico y de jardines, cuyos propietarios quieren deshacerse de su pertenencia.

Con la finalidad de poder reciclar la materia orgánica para la producción de mejoras de suelo de uso agrícola, compost, deberán ser almacenadas por separado en recipientes que permitan su identificación, cuando y donde existan las condiciones para ello.

El Municipio promoverá el compostaje individual.

Para la recuperación y reciclaje de la basura definida como orgánica, el Municipio podrá valerse de terceros.

Art. 10.- Son considerados como papel: el periódico, cuadernos, revistas, cartulinas y otros compuestos.

Art. 11.- Se consideran como vidrio, el vidrio cerámico, el transparente, de colores, etc.

Esos desechos deberán ser almacenados en forma separada para la recolección. Hasta que el Municipio de Mejía esté en capacidad de ejecutar el reciclaje del vidrio podrán ser entregados los que fueren del caso para su reutilización y el resto serán eliminados en el relleno sanitario.

En el proceso de reutilización de objetos de vidrio el Municipio podrá valerse de terceros.

Desechos de escombros.

Art. 12.- Son considerados como escombros los residuos provenientes de las construcciones, reparaciones de vías, perforaciones, demoliciones, libres de sustancias tóxicas, cuyos propietarios quieran deshacerse de su pertenencia.

Durante la construcción, remodelación o demolición de obras el usuario tiene la obligación de separar los materiales utilizables; y, todos aquellos que no puedan ser reutilizados serán eliminados en los sitios que determine la Dirección de Servicios Públicos Municipal, previa la expedición del permiso correspondiente emitido por la autoridad competente.

Desechos especiales.

Art. 13.- Los desechos considerados como infecciosos y/o especiales solo podrán ser eliminados en el relleno sanitario si los parámetros establecidos en el Programa Integral del Manejo de Desechos, en lo que a clasificación, recolección, transporte, tratamiento previo y almacenamiento; sean cumplidos, estrictamente, y con estos se garantice que no afecte a quien maneje estos desechos y al relleno sanitario.

Todo establecimiento de salud esta obligado a contar con un sistema de incineración técnicamente adecuado, el mismo que deberá ser autorizado y calificado por el Municipio o en su defecto tener establecido un convenio, con quien pudiera proveer este servicio, para cuando fuere necesario.

Todos los establecimientos de salud sean estos: hospitales, clínicas, centros médicos, policlínicos, unidades médicas, laboratorios, centros de salud, consultorios médicos, odontológicos y clínicas veterinarias; deberán presentar cada año para su aprobación y obtención del permiso de funcionamiento un Programa de Gestión y Manejo de Desechos Sólidos, en base al cual se realizaran las inspecciones y evaluaciones por parte de la Dirección de Servicios Públicos.

Art. 14.- Son considerados desechos especiales los generados en los servicios auxiliares de diagnóstico y tratamiento, que por sus características físico-químicas, representan un riesgo o peligro potencial para los seres humanos, animales o al medio ambiente y son los siguientes:

Desechos Químicos Peligrosos: Sustancias o productos químicos, características tóxicas, corrosivas, inflamables y/o explosivas.

Desechos Radioactivos: Aquellos que contienen uno o varios núcleos que emiten espontáneamente partículas o radiación electromagnética o que se fusionan espontáneamente. Proviene de laboratorios de análisis químico, servicios de medicina nuclear y radiología.

Desechos Farmacéuticos: Medicamentos caducados, residuos, drogas citotóxicas (mutagénicas, teratogénicas), etc.

Desechos hospitalarios.

Art. 15.- Están tomados en cuenta los desechos anatómo-patológicos humanos: órganos, tejidos, partes corporales que han sido extraídos mediante cirugía, autopsia u otro procedimiento médico.

Sangre y derivados, sangre de pacientes, plasma u otros componentes, insumos usados para administrar sangre, para tomar muestras de laboratorio y pintas de sangre, que no han sido utilizadas.

Objetos corto punzantes que han sido usados en el cuidado de seres humanos o animales, en la investigación o en laboratorios farmacológicos, tales como: hojas de bisturí, hojas de afeitar, catéteres con aguja, agujas hipodérmicas, agujas de sutura, pipetas de Pasteur y otros objetos de vidrio y corto punzantes desechados, que han estado en contacto con agentes infecciosos o que se han roto.

Desechos de salas de aislamiento, desechos biológicos y materiales descartables contaminados con sangre, exudados, secreciones de personas que fueron aisladas para proteger a otras de enfermedades infectocontagiosas y residuos alimenticios provenientes de pacientes en aislamiento.

Desechos de animales, cadáveres o partes de cuerpo de animales contaminados o que han estado expuestos a agentes infecciosos en laboratorios de experimentación de productos biológicos, farmacéuticos y en clínicas veterinarias.

Otros agentes contaminantes que la autoridad encargada de la aplicación de estas normas considere necesarias.

Desechos industriales.

Art. 16.-

constituyen los desechos de basura o desperdicios sólidos de los procesos que no podrán ser almacenados en los terrenos de las industrias,

reglamentándose esto debidamente, de acuerdo con los volúmenes de desperdicios de que se trate.

En caso de que el volumen sea muy grande y resulte oneroso su frecuente transportación a los basureros, deberán ser almacenados en depósitos, o basureros particulares.

Respecto de los desperdicios sólidos que contuvieran minerales y que dejándose a la intemperie puedan ser perjudiciales a la salud pública, serán debidamente almacenados mientras sean transportados al basurero.

Art. 17.- Para la aplicación de estos y demás requisitos se basarán en las disposiciones del Director de Servicios Públicos; debiendo obtener una licencia de la Dirección Provincial de Salud, que la otorgará en coordinación con las dependencias públicas relacionadas con el caso.

RECIPIENTES, TIPOS, UTILIZACIÓN

Art. 18.- Los recipientes a utilizarse para la recolección de basura serán en tarro, fundas individuales y contenedores.

Los tarros y fundas individuales deben ser higiénicos para que faciliten la manipulación de los trabajadores de higiene. Los moradores de los barrios que se integren al sistema de clasificación domiciliaria de la basura, deberán adquirir sus recipientes conforme a los diseños y especificaciones técnicas que disponga la Dirección de Servicios Públicos.

Colectivos y herméticos de gran capacidad de almacenaje que permiten el vaciado de su contenido en forma automática, estarán ubicados en los lugares adecuados dotados de bocas de riego y sumideros; y, sus suelos deberán ser impermeables y sus paredes lavables teniendo prevista una ventilación independiente. Los contenedores poseerán tapas.

Los establecimientos educativos, de salud, gasolineras y las áreas comunales y comerciales que determine la Dirección de Servicios Públicos, para recibir el servicio de recolección de basura, estarán obligados a instalar contenedores de acuerdo a las especificaciones técnicas determinadas por esta dependencia.

En caso de incumplimiento el Municipio aplicará una sanción pecuniaria equivalente al valor de los contenedores con lo que financiará la construcción de los mismos y procederá posteriormente a instalarlos en los sitios que correspondan.

En caso de daños del contenedor los usuarios se comprometen a repararlo a su costa.

En las zonas consideradas como comerciales, los propietarios arrendatarios, concesionarios, etc., de "comercios" se obligan a construir, instalar y mantener papeleros públicos en las aceras frente a sus negocios, de acuerdo con las especificaciones emitidas por la Dirección de Servicios Públicos. En caso de incumplimiento se seguirá el mismo trámite legal estipulado en la presente sección para el caso de los contenedores.

AMBITO DE APLICACIÓN:

Art. 19.- Las tasas rigen para los usuarios que residen en todas las zonas urbanas y periféricas de las Parroquias del Cantón Mejía, por ser los que reciben directa y exclusivamente los servicios descritos en el artículo anterior.

SUJETOS PASIVOS:

Art. 20.- Son sujetos pasivos de estas tasas, los siguientes beneficiarios:

a.- Los propietarios de bienes inmuebles, tales como: casas, edificios, establecimientos educacionales particulares, bancos, almacenes, supermercados, clínicas y dispensarios médicos privados, locales de venta de frutas, restaurantes, salones de diversión, hoteles, pensiones, lavadoras de vehículos, industrias, oficinas dependientes de Gobiernos Seccionales o Central y todas las de Asistencia Social.

b.- Las personas naturales y/o jurídicas que en forma permanente o eventual ocupen la vía pública o espacio destinados para kioscos, puestos de venta, ferias o espectáculos públicos.

CATEGORIZACIÓN DE LAS TASAS

Art. 21.- Para el cobro de las tasas de tomarán en cuenta las categorías que a continuación se detallan:

Categoría Residencial.- En esta categoría están todos los usuarios que ocupan inmuebles destinados a fines habitacionales.

Categoría Comercial.- Comprende: establecimientos educacionales particulares, bancos, almacenes, supermercados, clínicas y dispensarios médicos privados, locales de venta de frutas, restaurantes, salones de diversión, hoteles, pensiones y otros de comercio y servicios.

Categoría Industrial.- Dentro de esta categoría se encuentran: lavadoras de vehículos, industrias en general, inmuebles que guarden relación o semejanza con lo enunciado.

Categoría Pública.- Están incluidas todas las oficinas dependientes de Gobiernos Locales, seccionales o del Central y todas las de Asistencia Social.

VALOR DE LA TASA

Art. 22.- Las tasas mensuales que los usuarios deberán pagar a la municipalidad, por el servicio de recolección de basura, aseo público y disposición final de desechos sólidos en las diferentes categorías, estarán determinadas en función de los costos de prestación del servicio determinados técnicamente por la Dirección de Servicios Municipales.

Para la aplicación de la tasa por este servicio, se ha procedido a convertir el costo real de prestación del servicio en un porcentaje equivalente al 10% del valor por consumo mensual de energía eléctrica en cada una de los predios registrados en el catastro de usuarios que reciben el servicio de aseo y recolección.

Para garantizar la recaudación de este tasa, se a considerado como agente de percepción, mediante convenio, a la Empresa Eléctrica Quito S.A.

Para efecto de cobro de esta tasa a los ocupantes de la vía pública se los clasifica en: **kioscos**, que son aquellos que ocupan aceras y soportales, plazas, mercados para el expendio de mercaderías, frutas, alimentos preparados y otras en forma permanente; y, **puestos de venta**, que son aquellos que expenden mercaderías, frutas, alimentos preparados y otros en aceras, soportales, calzadas, plazas, alrededores de mercados y **espectáculos públicos** en forma periódica o eventual; estos pagarán:

- | | |
|---------------------------|-------------------|
| a.- Kioscos | USD. 1.50 mensual |
| b.- Puestos de Venta | USD. 1.00 mensual |
| c.- Espectáculos Públicos | USD. 0.20 c/m2. |

El cobro se lo realizará en las ventanillas de la Tesorería Municipal, en forma mensual y por adelantado.

REAJUSTE DE TARIFAS

Art. 23.- Las tarifas contempladas en la presente Ordenanza serán reajustadas automáticamente en forma anual, en el mes de noviembre, tomando en consideración el porcentaje de inflación oficial.

MANEJO DE LOS FONDOS

Art. 24.- La facturación y recaudación estará a cargo de la Empresa Eléctrica Quito S.A., la misma que deberá entregar los valores correspondientes por este concepto a la Tesorería Municipal, deduciendo el respectivo costo por los servicios prestados, a más tardar hasta el quince de cada mes.

De igual forma la Empresa Eléctrica Quito S.A., mensualmente remitirá a la Dirección Financiera del I., Municipio de Mejía los diferentes listados de usuarios y el detalle de la facturación y recaudación por la prestación del servicio de recolección, aseo público y disposición final de desechos sólidos. El manejo de los fondos por el servicio en mención y su contabilización serán de exclusiva responsabilidad de la Tesorería Municipal, en donde se llevará una cuenta separada del movimiento de caja.

identificados como infractores, serán sancionadas con la multa de USD. 25.00 a USD 90.00, dependiendo del volumen de basura expulsada ilegalmente.

Sin perjuicio de la multa establecida, el infractor estará en la obligación de recoger la basura desalojada ilegalmente; en caso de incumplimiento el Comisario Municipal sancionará con el doble de la multa prevista para el caso.

Art. 34.- Quienes sacaren la basura para su recolección en horarios no establecidos serán sancionados con la multa señalada en el artículo anterior, cualquier ciudadano podrá denunciar el cometimiento de las infracciones anteriores.

Art. 35.- Para la efectiva recolección de la basura clasificada, los edificios como multifamiliares, colegios, hospitales, edificios públicos y otros en donde exista aglomeración de personas, se colocarán basureros tipo, de conformidad a lo que determine la Dirección de Servicios Públicos. Se hace extensiva esta disposición a las áreas dispersas de la ciudad.

MANEJO DE PERSONAL Y EQUIPOS

Art. 36.- El personal, equipos, maquinaria, materiales y herramienta pertenecientes al Servicio de recolección de basura, aseo público y disposición final de desechos sólidos no podrá ser utilizados ni transferidos a otros servicios y estarán bajo el control de la Dirección de Servicios Públicos y del Guardalmacén Municipal. Salvo disposición en contrario del señor Alcalde.

ACCION POPULAR

Art. 37.- Se concede acción popular para que cualquier persona, grupo, organización o comunidad del Cantón, sin ser directamente afectados puedan denunciar a las personas o empresas que boten la basura sin esperar el paso del recolector. La denuncia será presentada ante el señor Comisario Municipal, quien procederá al juzgamiento del infractor.

Art. 38.- Quedan derogadas todas las disposiciones que se opongan a la presente Ordenanza, de manera especial la "Ordenanza reformativa de la Ordenanza Municipal que reglamenta el servicio de aseo de calles, recolección de residuos y basura en el Cantón Mejía", publicada en el Registro Oficial No. 508 del 19 de agosto de 1994.

VIGENCIA

Art. 39.- La presente Ordenanza entrará en vigencia a partir de su promulgación en el Registro Oficial.

Dado en Machachi, en la Sala de Sesiones del I. Concejo Municipal del Cantón Mejía a los.....

**Dr. José Guerrero Quinaluisa
VICEPRESIDENTE DEL I. CONCEJO
DEL CANTON MEJIA**

**Prof. Hugo Romo Arellano
SECRETARIO DEL I. CONCEJO
DEL CANTON MEJIA**

CERTIFICADO DE DISCUSIÓN.- Certifico que la presente Ordenanza fue discutida y aprobada por el I. Concejo en sesión extraordinaria del 28 de abril y sesión del

Machachi,del 2003.

**Prof. Hugo Romo Arellano
SECRETARIO DEL I. CONCEJO
DEL CANTON MEJIA**

EJECUTESE:

**Lic. Fabián León Albuja
ALCALDE DEL CANTON MEJIA**

ANEXO 4

**COSTO DE SOSTENIBILIDAD FINANCIERA
COSTO PROMEDIO DE SOSTENIBILIDAD FINANCIERA
POR SERVICIO**

COSTO DE SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

Concepto	SUBTOTAL	TOTAL
REMUNERACIONES		82,420
Trabajadores	82,420	
SERVICIOS		16,445
ENERGIA ELECTRICA	308	
TELEFONO Y SISTEMAS DE COMUNICACION	637	
DIFUSION, INFORMACIÓN Y PUBLICIDAD	6,019	
MANTENIM. Y CONSERVAC. MOBILIARIO	1	
OPERACIÓN RELLENO SANITARIO	750	
MANT. Y CONSER. EQUIPO COMPUT.	130	
EDUCACIÓN	5,000	
CAPACITACION	1,000	
VIÁTICOS Y SUBSISTENCIAS	1,400	
ARRENDAMIENTOS OFICINAS	1,200	
MANTENIMIENTO TRACTOR	0	
SUMINISTROS Y MATERIALES		32,278
SUMINISTROS DE OFICINA	90	
SUMINISTROS DE BARRIDO	672	
SUMINISTROS DE RECOLECCION	13,740	
VESTUARIO Y UNIFORMES	1,059	
PRENDAS DE PROTECCIÓN	860	
COMBUSTIBLES	10,088	
LUBRICANTES	1,481	
LLANTAS	3,670	
HERRAMIENTAS MENORES	18	
REPUESTOS Y ACCESORIOS	600	
		131,143
DEPRECIACION DE ACTIVOS		27,326
Camioneta	1,350	
Recolectores	22,050	
Tractor	3,600	
Muebles y equipos de oficina	326	
TOTAL ADM, OPER, MANT Y DEPREC		158,468
AMORTIZACION SERVICIO DE DEUDA		53,311
Nuevas Inversiones	53,311	
TOTAL COSTO EFICIENCIA SERVICIO		211,780
INDICE DE SOSTENIBILIDAD	1.10	232,958
EFICIENCIA EN EL RECAUDO	0.90	
COSTO DE SOSTENIBILIDAD FINANCI		256,254
OFERTA ANUAL DE RECOLECCION EN TONELADAS Y METROS BARRIDO		5,387
TARIFA PROMEDIO COSTOS SOSTENIBILIDAD	ALT 1	47.57

COSTO PROMEDIO DE SOSTENIBILIDAD FINANCIERA POR SERVICIO

	ESTRUCTURA
COSTO PROMEDIO TONELADA	47.57
	BARRIDO
COSTO APLICADO A TARIFA	30,538
NUMERO DE USUARIOS	3,331
TARIFA PROMEDIO USUARIO	9.17
TARIFA MES	0.76
	RECOLECCION
COSTO APLICADO A TARIFA	175,624
NUMERO DE USUARIOS	8,732
TARIFA PROMEDIO USUARIO	20.11
TARIFA MES	1.68
	RELLENO
COSTO APLICADO A TARIFA	50,092
NUMERO DE USUARIOS	8,732
TARIFA PROMEDIO USUARIO	5.74
TARIFA MES	0.48
TARIFA PROMEDIO MES USUARIO MACHACHI	2.92
TARIFA PROMEDIO MES PARROQUIAS	2.15